

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DANNIELE VARELLA RIOS

A PERMEABILIDADE DA POLÍTICA COMERCIAL DIANTE DA PARTICIPAÇÃO
EMPRESARIAL: ANÁLISE DA COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA NAS
NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

CURITIBA

2021

DANNIELE VARELLA RIOS

A PERMEABILIDADE DA POLÍTICA COMERCIAL DIANTE DA PARTICIPAÇÃO
EMPRESARIAL: ANÁLISE DA COALIZÃO EMPRESARIAL BRASILEIRA NAS
NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugenio Pereira

CURITIBA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Rios, Danniele Varella

A permeabilidade da política comercial diante da participação empresarial : análise da coalizão empresarial brasileira nas negociações comerciais entre Mercosul e União Européia. / Danniele Varella Rios. – Curitiba, 2021.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Alexsandro Eugenio Pereira

1. Brasil - Política comercial. 2. Poder das sociedades comerciais. 3. Brasil – Relações exteriores. 4. Política internacional. 5. Relações econômicas internacionais. I. Pereira, Alexsandro Eugenio, 1972-. II. Título.

CDD – 327



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **DANNIELE VARELLA RIOS** intitulada: **A PERMEABILIDADE DA POLITICA COMERCIAL DIANTE DA PARTICIPACAO EMPRESARIAL: ANALISE DA COALIZAO EMPRESARIAL BRASILEIRA NAS NEGOCIACOES COMERCIAIS ENTRE MERCOSUL E UNIAO EUROPEIA**, sob orientação do Prof. Dr. ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 23 de Março de 2021.

Assinatura Eletrônica

24/03/2021 16:00:54.0

ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

24/03/2021 18:38:40.0

PAULO ROBERTO NEVES COSTA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

24/03/2021 11:35:32.0

MARCUS MAURER DE SALLES

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO)

General Carneiro, 460 - 5º andar - sala 517 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80060-150 - Tel: (41) 3360-5233 - E-mail: ppgcupfpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 84712

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 84712

Aos que me incentivaram durante essa jornada.

AGRADECIMENTOS

Desde a preparação para concorrer a vaga de mestrado até o grande dia da defesa da dissertação foram três anos de muita dedicação e trabalho. Ao chegar até aqui, percebo que para além de metodologias, teorias e análise de política externa, aprendi nessa jornada o quanto as pessoas que cruzam nosso caminho são essenciais.

Tive a sorte e o prazer de cruzar grandes amigo(a)s, colegas de estudo e trabalho colaborativos e professore(a)s que instigaram meu desenvolvimento, além, é claro, de contar com uma base familiar sem igual!

Por isso, primeiramente, agradeço ao meu orientador, professor Alexsandro E. Pereira, por transmitir com humildade, paciência e atenção um pouco de seu vasto conhecimento. Do mesmo modo, agradeço aos professores com os quais tive contato ao longo das disciplinas que cursei e que, portanto, tiveram direta contribuição no desenvolvimento do projeto e na minha formação acadêmica: Renato Perissinoto, Adriano Codato, Bruno Bolognesi, Leonardo Mercher, professora Ludmila Culpi e Wellington Nunes e finalmente aos professores presentes na banca Paulo Costa e Marcus M. de Salles que trouxeram excelentes contribuições para a continuidade dessa pesquisa.

Agradeço aos meus colegas de turma, Acácio, Djiovani, Inaiara, Luiz, Maiane, Pedro e Robson, pela leveza que trouxeram aos meus dias de intenso estudo, graças à parceria e a disposição em ajudar sempre.

Essenciais foram as contribuições de todos os colegas do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais – NEPRI que me direcionaram quando pouco sabia sobre projetos de pesquisa. Também agradeço aos colegas do projeto de Capacidades Estatais vinculado ao Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política brasileira – NUSP que trouxeram uma nova perspectiva para esse estudo.

Agradeço aos colegas da Federação das Indústrias do Estado do Paraná, e em especial do Centro Internacional de Negócios, sem os quais, certamente, não seria possível conciliar minha rotina de trabalho e pesquisa.

Estendo os agradecimentos aos representantes da Abifina, Usiminas, BMW do Brasil e Abimci que participaram das entrevistas, assim como, à equipe da

Confederação Nacional das Indústrias que permitiu o acesso e forneceu dados imprescindíveis.

Sou eternamente grata às minhas amigas de infância, de faculdade, de trabalho e da vida, ao meu irmão e aos meus familiares que sempre estiveram na torcida e que celebram comigo a cada conquista.

Faço um agradecimento especial, aos meus pais, India Mara e Juares, que sempre incentivaram meus sonhos e que nunca economizaram esforços para garantir meus estudos e minha felicidade; a vocês dedico essa conquista.

Finalmente, agradeço imensamente ao meu esposo, Vinícios, companheiro de todas as horas, por ser o maior incentivador dessa jornada chamada mestrado; obrigada por acreditar em mim, mais do que eu podia acreditar.

A vocês, que tornaram essa conquista possível, meu muito obrigada!

RESUMO

Um dos desafios enfrentados pelo Ministério das Relações Exteriores - MRE frente à multiplicidade temática da política externa brasileira diz respeito à sua capacidade de articular os diversos interesses característicos de uma sociedade plural e ao mesmo tempo manter sua autonomia decisória. Nesse sentido, essa pesquisa tem como objetivo investigar de que forma e em que medida a política comercial brasileira esteve permeável às pressões domésticas exercidas pela Coalizão Empresarial Brasileira - CEB ao longo das negociações comerciais entre o Mercosul e União Europeia, partindo da hipótese de que a participação da CEB esteve condicionada a sua contribuição técnica, enquanto sua influência política foi limitada pela autonomia decisória do MRE. Para testar essa hipótese, foram utilizados os métodos de análise de conteúdo e documental para investigação do processo decisório via *process tracing* e análise do resultado do acordo por meio de uma proposta de mensuração de permeabilidade, ambas etapas foram complementadas pela aplicação de um roteiro de entrevistas com representantes do setor empresarial. Isso permitiu a confirmação parcial da hipótese, indicando, por um lado, a tecnicidade da relação entre os atores sob análise e, por outro, a condução descentralizada da política em questão.

Palavras-chave: participação empresarial; permeabilidade; política comercial.

ABSTRACT

One of the challenges faced by the Ministry of Foreign Affairs - MRE in the face of the thematic multiplicity of Brazilian foreign policy, concerns its ability to articulate the diverse interest's characteristic of a plural society and at the same time maintain its decision-making autonomy. In this sense, this research aims to investigate how and to what extent the Brazilian commercial policy was permeable to the domestic pressures practiced by the Coalizão Empresarial Brasileira (Brazilian Business Coalition) - CEB throughout the commercial negotiations between Mercosur and the European Union, based on the hypothesis that the CEB's participation was conditioned to its technical contribution while its political influence was limited by the decision-making autonomy of the MRE. To test this hypothesis, methods of content and document analysis were used to investigate the decision-making process via process tracing and analysis of the agreement result through a proposal for measuring of permeability, both steps were complemented by the application of an interview script with representatives of the business sector, which allowed partial confirmation of the hypothesis, indicating, on the one hand, the technicality of the relationship between the actors under analysis, and on the other, the decentralized conduct of the policy in question.

Key words: Business participation; permeability; trade policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo de seleção de literatura para revisão sistemática.....	58
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Peso da proposta empresarial.....	71
Tabela 2 – Peso da correspondência entre a proposta empresarial e o resultado do Acordo.....	72
Tabela 3 – Escala de grau de permeabilidade	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Seleção de modalidades de participação política presentes na literatura clássica	33
Quadro 2 – Métodos para análise da participação de grupos de interesse.....	36
Quadro 3 – Replicação dos tipos de contexto incorporados na literatura de grupos de interesse, 1996 – 2011	38
Quadro 4 – Padrões de atuação dos grupos de interesse empresariais diante dos custos e benefício das medidas regulatórias.....	39
Quadro 5 – Transcrição das consequências da Europeização no comportamento dos atores sociais.	40
Quadro 6 – Modalidades de participação da sociedade civil em negociações de paz	41
Quadro 7 – Modalidades de participação e tipos de ação do empresariado	42
Quadro 8 – Características organizacionais que garantem capacidade técnica informacional.....	43
Quadro 9 – Representação das dimensões analíticas da formulação política	46
Quadro 10 – Representação das dimensões analíticas da teoria de <i>stakeholder</i>	47
Quadro 11 – Compilado das referências identificadas via revisão sistemática que abordam metodologias de mensuração de influência de grupos de interesse	51
Quadro 12 – Lista de palavras chaves para construção de <i>string</i> de busca de revisão sistemática	54
Quadro 13 – Resultado das <i>strings</i> de busca nas bases Web of Science e Scopus para revisão sistemática.....	55
Quadro 14 – Critérios de inclusão e exclusão aplicados com base no título e resumo dos estudos das bases Web of Science e Scopus para revisão sistemática	56
Quadro 15 - Critérios de inclusão e exclusão aplicados com base na introdução, metodologia e conclusões dos estudos das bases Web of Science e Scopus para revisão sistemática.....	57
Quadro 16 – Grade de leitura para extração analítica de conteúdo para revisão sistemática	58

Quadro 17 - Relação de variáveis presentes na literatura acerca da atuação de grupos de interesses empresariais.....	60
Quadro 18 – Temas e subtemas do acordo Mercosul e União Europeia – propostas do setor empresarial.....	66
Quadro 19 - Critérios de avaliação dos mecanismos de participação da sociedade civil na política comercial.....	103
Quadro 20 - Avaliação dos mecanismos de participação entre MRE e CEB	106
Quadro 21 – Análise qualitativa da profissionalização da Coalizão Empresarial Brasileira - CEB.....	109
Quadro 22 – Modalidades participação da Coalizão Empresarial Brasileira	117
Quadro 23 – Modalidades de participação e tipos de ação da Coalizão Empresarial Brasileira	118

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de coincidência de propostas empresariais no resultado do acordo Mercosul e União Europeia	120
Gráfico 2 – Percentual de coincidência de propostas empresariais técnicas no resultado do acordo Mercosul e União Europeia.....	120
Gráfico 3 – Percentual de coincidência de propostas empresariais posicionais no resultado do acordo Mercosul e União Europeia.....	121

LISTA DE SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABIFINA	Associação Brasileira de Indústrias de Química Fina, Biotecnologia e suas Especialidades
ABIMCI	Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente
ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química
AEA	Associação Empresarial Argentina
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CIU	Câmara de Indústrias do Uruguai
CMC	Conselho Mercado Comum
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNB	Comitê de Negociações Birregionais
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONEX	Conselho Consultivo do Setor Privado
FCES	Foro Consultivo Econômico-Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
Funcex	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
IBMEC	Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IRELGOV	Instituto de Relações Governamentais
ICONE	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MBC	Movimento Brasil Competitivo

MDIC	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
ME	Ministério da Economia
MEBF	Mercosul-EU Business Forum
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MRE	Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)
OIT	Organização Mundial do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PNE	Plano Nacional de Exportações
SC	Santa Catarina
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas
UIA	União Industrial Argentina
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.2 JUSTIFICATIVA	22
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	25
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, ANALÍTICA E METODOLÓGICA	26
2.1 CONCEITOS BÁSICOS	26
2.2 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO SETOR EMPRESARIAL: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA	30
2.2.1 Materiais e métodos da revisão sistemática	32
2.2.2 Quais as abordagens e métodos encontrados na literatura?	32
2.2.3 Quando e como os grupos de interesse influenciam?	37
2.2.4 Como mensurar os resultados políticos dos grupos de interesse?	48
2.2.5 <i>String</i> de busca	54
2.2.6 Fluxograma de busca	55
2.2.7 Grade de leitura	58
2.2.8 Conclusões da revisão sistemática	59
3 MATERIAIS E MÉTODOS	65
3.1 MATERIAIS	65
3.2 MÉTODOS	70
4 AS NEGOCIAÇÕES ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA: UMA BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA	74
4.1 PRIMEIROS PASSOS DA INSERÇÃO INTERNACIONAL	74
4.2 INÍCIO DAS NEGOCIAÇÕES ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA	81
4.3 A RETOMADA DAS NEGOCIAÇÕES BIRREGIONAIS	86
4.4 RESULTADO, REPERCUSSÃO POLÍTICA E PERSPECTIVAS	91
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO	97
5.1 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: INSULADO, DESCENTRALIZADO OU AUTÔNOMO?	97

5.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DO MRE: O MODELO ORGANIZACIONAL BRASILEIRO.....	100
5.3 CAPACIDADE TÉCNICA INFORMACIONAL DA CEB.....	107
5.4 MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO	111
5.5 MENSURAÇÃO DA PERMEABILIDADE E AVALIAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL.....	119
6 DICUSSÕES DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS.....	130
APÊNDICE 1 – ENTREVISTA COM OS MEMBROS DA CEB	137
APÊNDICE 2 – ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA CEB.....	139

1 INTRODUÇÃO

Até meados dos anos 1990 a política externa brasileira era marcada por forte centralização institucional e informalidade nas relações entre agentes públicos e privados. Entretanto, com o objetivo de alavancar as exportações, as negociações comerciais tornaram-se uma das prioridades da agenda de política externa do país e novas estruturas institucionais interministeriais se formaram, ao passo que se construíram modelos organizacionais mais horizontais no intuito de atender as demandas multidisciplinares características de sua diversidade temática (VEIGA; IGLESIAS, 2002).

Além disso, esse movimento de descentralização do processo decisório da política externa trouxe consigo a incorporação de atores não estatais, confirmando seu caráter “interméstico”¹ ao demonstrar que seus resultados estão condicionados aos variados modelos de interação política tanto no âmbito doméstico quanto externo (MILANI; PINHEIRO, 2013) e atrelados à capacidade governamental de lidar com maior pluralismo e transparência na política externa de modo a equilibrar as demandas domésticas e as possibilidades de ganho na esfera internacional (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Neste contexto, paralelamente à esta onda de descentralização, característica do decurso democrático, ocorreram eventos de natureza econômica, como a abertura comercial e o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Estes fatores combinados ao papel de liderança política exercido pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, conduziram à mobilização do setor privado com o propósito de criar um canal de diálogo e influência com o setor público² no que dizia respeito às negociações de livre comércio. Neste contexto, em 1996, sob coordenação da CNI criou-se a Coalizão Empresarial Brasileira – CEB, um mecanismo de participação que reúne empresas e entidades empresariais de setores da agricultura³, indústria e serviços com o objetivo de acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais (MANCUSO, 2007).

¹ Cf. FIGUEIRA, 2011.

² Paralelamente, no âmbito doméstico o setor privado se organizou em torno da discussão a respeito da redução do Custo Brasil, expressão cunhada para caracterizar o conjunto de fatores (especialmente encargos tributários) que dificultam a competitividade das empresas brasileiras.

³ O setor agrícola atua de forma conjunta com o setor indústria via CEB, mas também se coloca em relação direta com o setor público, principalmente o MAPA, para vocalização de suas demandas. Nesse contexto, o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais – ICONE assumiu a partir de 2003 o papel de um *think tank* relacionado ao comércio internacional, desenvolvendo conteúdos para o *lobby* da agroindústria (BONOMO, 2006)

Neste período também foi estabelecido o marco inicial das negociações entre o Mercosul e União Europeia, a partir da assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Inter-Regional em 1995. Em 1999 fixou-se o objetivo de iniciar as negociações com base em três pilares: comercial, político e cooperação. A primeira fase de negociações se deu entre 2000 e 2004 e entre interrupções e progressos, somente após vinte anos de negociações, em junho de 2019, firmou-se a conclusão da parte comercial⁴ do Acordo de Associação. Ao longo desses anos, a CEB consolidou seu papel na defesa de interesses frente aos principais atores do poder executivo no comércio internacional⁵. Ora defendendo a continuidade das negociações, ou seja, a não conclusão do acordo, ora reforçando a prioridade de sua conclusão.

Verifica-se, no entanto, que a despeito dos indícios do papel ativo e organizado do setor empresarial, por um lado, e da descentralização da política externa brasileira, por outro, não há consenso na literatura sobre a capacidade da CEB em promover mudanças significativas na agenda de política comercial, tão pouco, sobre o nível de abertura à sociedade civil por parte do MRE (BONOMO, 2006; VEIGA, 2007; BEZERRA, 2008; ORTELLADO, 2018; MILANI; PINHEIRO, 2013; DE FARIA ET AL., 2012).

A presente pesquisa parte, portanto, do seguinte problema teórico: qual é o impacto das condicionantes domésticas no resultado de negociações internacionais? Logo, para responder a esta questão, optou-se por analisar uma dentre tantas condicionantes no âmbito doméstico, que seria a relação entre um grupo de interesse empresarial e a burocracia estatal em um processo de negociação comercial. Para isso, utilizou-se como objetos de análise, a Coalizão Empresarial Brasileira – CEB e o Ministério das Relações Exteriores – MRE, durante as negociações do Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia que, como dito, perdurou de 1995 até 2019.

Desse modo, essa dissertação tem como objetivo investigar de que forma e em que medida a política comercial brasileira esteve permeável às pressões domésticas exercidas pela Coalizão Empresarial Brasileira ao longo das negociações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia. Para isso serão perseguidos os seguintes objetivos específicos:

⁴ Embora o documento oficial disponibilizado pelo Itamaraty registre aspectos de diálogo político e cooperação transversalmente aos temas comerciais, os textos completos e oficiais ainda não foram divulgados, de modo que não há até então descrições sobre regras para soluções de crises política ou esclarecimentos sobre as atividades efetivas de promoção da cooperação.

⁵ Ministério das Relações Exteriores - MRE, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, Ministério da Economia – ME.

- a) Analisar a participação empresarial, por meio da CEB, ao longo do processo de negociação, a fim de identificar os mecanismos e as modalidades de participação existentes e os padrões de interação entre a CEB e o MRE.
- b) Mensurar o grau de permeabilidade da política comercial diante das demandas da Coalizão Empresarial Brasileira no resultado do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia.
- c) Apresentar as avaliações de eficácia da atuação da CEB durante as negociações do referido acordo, assim como avaliações do modelo institucional da política comercial brasileira no que diz respeito à participação da sociedade civil organizada, com base na percepção da própria CEB e dos membros da CEB.

A hipótese sustentada nesta pesquisa é de que a participação da CEB durante as negociações entre Mercosul e UE esteve condicionada a sua contribuição técnica, enquanto sua influência política foi limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores.

Para testar esta hipótese, foram utilizados os métodos de análise de conteúdo e documental para aplicação de um *process tracing*, o que permitiu reconstruir o processo histórico das negociações, identificar os atores envolvidos, os mecanismos de participação existentes entre o setor público e privado, as modalidades de participação empregadas pela CEB para acessar o setor público e os padrões de interação entre estes atores.

Em segundo lugar, a partir da formalização das demandas da CEB em um documento único, atribuiu-se pesos distintos às propostas empresariais ali apresentadas conforme o caráter da demanda, podendo ser técnica ou “posicional”, de modo a conferir grau de intensidade ao conceito de permeabilidade construído com base na literatura e na análise empírica do caso. Novamente, por meio da análise de conteúdo e documental buscou-se identificar a correspondência de propostas da Coalização Empresarial Brasileira no resultado do Acordo de Cooperação Mercosul – União Europeia.

Finalmente, foi enviado um roteiro de entrevistas a alguns representantes dos principais atores envolvidos no processo decisório, a fim de obter a auto avaliação da CEB em relação à sua capacidade de articulação dos interesses empresariais, por um lado, e, por outro, sua visão sobre a permeabilidade do MRE e dos arranjos institucionais da política comercial. Também foram enviadas entrevistas aos seus pares, membros empresariais, que, por sua vez, fizeram uma avaliação sobre a representatividade de seus interesses sob

a coordenação da CEB e do mesmo modo, acerca da permeabilidade do MRE e dos arranjos institucionais da política comercial

1.2 JUSTIFICATIVA

A literatura sobre participação política empresarial possui distintas abordagens que vão desde a perspectiva societal, com ênfase na capacidade de o empresariado ter suas preferências atendidas, assim como, em seus padrões de atuação (Mancuso, 2004; Santos, 2012; Costa, 2012), passam pela ótica governamental, observada em estudos sobre a capacidade de o governo conciliar entre a responsividade e autonomia decisória (Evans, 1995; Bresser-Pereira & Diniz, 2009) e finalmente o enfoque na participação de empresários nas decisões de âmbito internacional (Milner, 1997, Oliveira & Milani, 2012; Oliveira, 2003).

Quanto a competência de o empresariado produzir resultados, temática que norteia esta dissertação, a literatura oscila entre a tese da debilidade política (Schneider, 2002, 2004; Weyland, 2001; Kingstone, 2001; Doctor, 2002; Power & Doctor, 2002 *apud* Mancuso, 2007) e da capacidade de mobilização empresarial (Diniz, Boschi, 2003; Oliveira, 2003; Mancuso, 2004; 2007; Mancuso & Oliveira, 2006 *apud* Mancuso, 2007).

A debilidade, ou seja, incapacidade de formar consensos em torno de objetivos em comum, de modo que suas preferências sejam refletidas em decisões políticas, estaria atrelada a fragmentação inerente à estrutura de representação, comumente subdividida por setores e regiões. Ao passo que as entidades com maior abrangência sofreriam com a ausência de homogeneidade de seus membros que, por sua vez, não se sentiriam devidamente representados, especialmente no caso de empresas de alto poder econômico representadas por associações nas quais seus líderes possuem uma menor relevância relativa política e economicamente (MANCUSO, 2004). Além disso, autores brasilianistas alegam que a deficiência da ação coletiva do empresariado seria resultado do sistema corporativista de representação de interesses, responsável pela fraqueza política do empresariado frente aos reais protagonistas do processo decisório (MANCUSO, 2007).

No entanto, tanto a incapacidade de ação coletiva em si, como a ideia de que o corporativismo seria sua causa principal são colocadas à prova quando análises demonstram a efetividade da mobilização empresarial em torno de causas que foram capazes de congregiar o setor, tais como a redução do Custo Brasil e a participação no

“processo ALCA”, defendidas a partir da exposição das empresas à concorrência do mercado interno e externo (MANCUSO; DE OLIVEIRA, 2006).

Nesta mesma linha, Diniz; Boschi (2003) argumentam que a estrutura de representação de interesses do empresariado industrial adaptou-se de modo a criar novas organizações voltadas para a articulação com o Legislativo e o Executivo, driblando a complexa heterogeneidade, as clivagens e as divisões internas das organizações empresariais. Para os autores, o padrão de atuação do setor empresarial se inclinou ao modelo americano de *Lobby*, caminhando para a institucionalização da representação de interesses, onde tais mudanças seriam parte de um processo de reestruturação produtiva e de reformas econômicas inerentes à inserção do país na nova ordem internacional.

Hartmann (2014) corrobora com essa visão ao verificar uma combinação da relação corporativista que ocorre entre Estado e entidades representativas com ações características dos sistemas políticos pluralistas, fazendo com que essas entidades se organizem como grupo de interesse político e de pressão capaz de interferir na agenda política e criar um ambiente favorável aos seus valores e interesses, frente aos demais grupos e cidadãos.

Finalmente, a literatura contempla trabalhos que propõem a mensuração da taxa de sucesso da ação empresarial. Griebeler; Braga (2014) se utilizam da metodologia proposta por Mancuso (2004) que traz uma proposta de mensuração do grau de sucesso com base na convergência da posição da indústria com o resultado legislativo. Enquanto Mancuso (2004), ao analisar a *Agenda Legislativa da Indústria*, apresenta conclusões acerca do alto índice de sucesso tanto em decisões que mudam o *status quo* como as que o mantêm, ao analisar a *Agenda Legislativa da Indústria do Estado do Paraná*, as conclusões de Griebeler; Braga (2014) apontam para baixo grau de capacidade propositiva do empresariado paranaense, em contraponto ao alto poder de veto. Além disso, observam maior taxa de sucesso em projetos de autoria do Executivo em relação ao Legislativo.

Santos (2014) busca responder “se de fato os resultados políticos alcançados estão causalmente relacionados com as ações de lobby do setor produtivo”. Do mesmo modo o autor mensura a taxa de sucesso com base nos resultados legislativos e proposições da indústria. No entanto, acrescenta um modelo de mensuração dos impactos do *lobby* nos resultados analisados, se utilizando de regressão logística binária. Além disso, o autor diferencia as ações corporativistas, realizadas a partir da entidade representativa e ações pluralistas que emergem do empresariado de forma independente. As conclusões de seu trabalho apontam novamente para maior capacidade de o empresariado influenciar quando

se trata de manter o *status quo*, ao passo que o sucesso, por meio da mudança do *status quo*, ou seja, a criação de uma nova legislação, depende de seu alinhamento com o Poder Executivo.

Em linhas gerais, o que se verifica, em primeiro lugar é a dificuldade em mensurar se de fato a influência exercida por um ator político tem peso suficiente para produzir resultados políticos. O que fica claro é que cada ação coletiva, seja ela perpetrada ou não por entidades representativas, exige uma análise aprofundada para confirmar o índice de taxa de sucesso e a capacidade de mobilização do grupo em questão, visto que os estudos já realizados não são passíveis de grandes generalizações. Além disso, as causas em torno das quais o empresariado se organiza parecem ter um peso na produção de resultados. Deste modo, o que se defende aqui como justificativa desse trabalho, é a necessidade de verificar caso a caso as nuances do processo decisório.

Quando se olha para a Coalizão Empresarial Brasileira e sua participação nas negociações entre Mercosul e União Europeia, as conclusões sobre a capacidade de produzir resultados também variam. Enquanto Bonomo (2006) identifica uma influência relativa, pelo fato de a CEB não conseguir alterar substancialmente a agenda governamental pela própria incapacidade de se desvencilhar das posições defensivas de seus integrantes e criar consenso internos, Bezerra (2008) traz elementos que complementam essa hipótese ao indicar a dificuldade do grupo de atuar como entidade de cúpula. Por outro lado, sua pesquisa chama a atenção aos aspectos técnicos que consolidaram a interação entre o setor público e privado durante as negociações. Já Ortellado (2018), enfatiza que houve participação direta da coalizão empresarial durante as negociações, fazendo com que seus interesses fossem de fato colocados à mesa de discussão.

Como se verifica, as conclusões ainda que distintas se complementam, o que provavelmente se deve aos distintos períodos e contextos analisados em cada pesquisa. De todo modo, todas possuem uma característica em comum: analisaram o processo das negociações, mas não seus resultados. Assim, a presente pesquisa, a partir da conclusão das negociações, agrega aos achados de outras pesquisas uma proposta de mensuração do grau de permeabilidade da política comercial, o que possibilita, paralelamente, inferir sobre o sucesso das demandas apresentadas pela CEB no resultado do Acordo, trazendo ainda, elementos que ajudam a pensar sobre a abertura do MRE à participação social.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada em 6 capítulos. Sendo o recém apresentado capítulo introdutório que traz a definição de objeto de pesquisa, o problema teórico, os objetivos e a justificativa.

A partir disso, o capítulo 2 aborda a fundamentação teórica e analítica, além de apresentar definições conceituais que norteiam o problema teórico dessa pesquisa, integrando distintas perspectivas que perpassam questões como a participação política e o impacto dos grupos de interesse no resultado da política externa ou internacional. Nesse capítulo também é apresentada uma revisão da literatura que busca demonstrar caminhos já percorridos para o estudo da participação política empresarial que possam, por sua vez, ser aplicados ao estudo de caso abordado nessa dissertação, utilizando, para isso, a metodologia de revisão sistemática integrativa.

A partir dessa base criada pelos capítulos iniciais, parte-se para o estudo de caso do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia. Assim, a partir dos materiais e métodos descritos no capítulo 3, o estudo é iniciado pelo resgate histórico de todo o processo decisório no capítulo 4, para que, no capítulo seguinte, sejam dispostas as análises do processo de negociação e do resultado do acordo, com ênfase respectivamente nas interações entre CEB e MRE e na mensuração do grau de permeabilidade da política comercial perante à CEB. Finalmente, para validar a análise da permeabilidade, nesse capítulo são consideradas as respostas obtidas via roteiros de entrevistas, aplicados aos representantes dos atores envolvidos no processo decisório do acordo, CEB e membros da CEB. No capítulo 6, são expostos os principais achados que compõem a conclusão do trabalho, assim como, discussões sobre possibilidades de pesquisas futuras.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA, ANALÍTICA E METODOLÓGICA

Para a fundamentação dessa pesquisa optou-se por seguir dois caminhos complementares. O primeiro deles, trazendo os conceitos básicos e as abordagens analíticas de política externa utilizadas para a construção do problema teórico, centrado na relação entre o papel dos grupos de interesse no âmbito doméstico e o resultado das negociações no âmbito internacional.

A partir disso, foi possível avançar para o problema empírico, centrado, por sua vez, na participação política do empresariado e sua capacidade de produzir resultados. Nessa etapa, foi empregada a revisão sistemática integrativa, cujo resultado trouxe abordagens analíticas e metodológicas que puderam ser aplicadas no estudo do caso da CEB nas negociações entre Mercosul e União Europeia.

2.1 CONCEITOS BÁSICOS

Para o início da discussão, vale abordar algumas distinções conceituais dos termos que norteiam esta pesquisa, de modo a classificar o objeto de estudo inserido no problema apresentado. Primeiramente, grupos de interesse são compreendidos como grupos sociais identificados em torno de interesses em comum ou valores compartilhados.⁶ A partir do momento que esse grupo de interesse se mobiliza e torna-se um agente coletivo com o intuito de pressionar o governo, ou seja, empreende reivindicações sobre instituições políticas, caracteriza-se então como um grupo de pressão⁷ (TRUMAN, 1951).

Os padrões comportamentais⁸ perpetrados por certos grupos sociais alcançam alto nível de estabilidade, uniformidade, formalidade e generalidade formando, por sua vez, instituições, as quais dependem da manutenção do equilíbrio do grupo como um todo e de seus membros para garantir a sobrevivência. A partir disso, chega-se a definição de associação, outro importante conceito que Truman (1951) traz. Trata-se de uma instituição que atinge certo grau de relevância e incorpora a função de congregar tanto indivíduos como terceiros grupos no que o autor chama de relações tangentes.⁹

⁶ Cf. Almond, Verba (1963).

⁷ Nas palavras de Truman (1951) “grupos de interesse político”.

⁸ Cf. Easton (1968).

⁹ Relações tangentes (*tangent relation*) ocorrem quando distintos grupos ou instituições possuem uma terceira interação em comum, ou sejam, compartilham relações para além de seu grupo originário. O autor exemplifica com o caso da interação entre as instituições família e escola. As associações seriam a ponte entre essas relações tangentes com a função de estabilizá-las.

Adicionalmente, cabe mencionar que, para esse autor, a interação entre os indivíduos contribui para a formação de padrões comportamentais. Assim, ainda que o pertencimento a um dado grupo social não seja determinante para um posicionamento comum em específico, aumenta-se a probabilidade de que preferências sejam coletivamente compartilhadas (TRUMAN, 1951).

De outro modo, Olson (2011) preocupa-se mais em encontrar o mecanismo presente entre os interesses individuais e a ação coletiva e nega a possibilidade de mobilização voluntária e espontânea de grupos de interesse em prol de um objetivo comum ou como resultado do compartilhamento de valores. Para isso desenvolve uma explicação lógica aos aspectos comportamentais das organizações frente à multiplicidade de interesses¹⁰ inerente aos grupos: os indivíduos só estariam dispostos a arcarem com os custos da mobilização se recebessem incentivos individuais para além dos benefícios coletivos almejados.

Em linhas gerais, grupos pequenos seriam mais propensos à ação coletiva, a depender de fatores relacionais e do cálculo de custo e benefício. No entanto, grupos maiores (latentes) estariam sujeitos aos incentivos seletivos. Logo, ao se tratar de organização de *lobbies*¹¹ de grandes grupos econômicos, um propósito maior seria o real mecanismo capaz de congregar membros cativos, enquanto o *lobby* em si seria tão somente um subproduto deste propósito (OLSON, 2011).

Deste modo, apropriando-se desta lógica da ação coletiva e dos conceitos pluralistas apresentados, esta análise pressupõe que a Coalizão Empresarial Brasileira se caracteriza como um grupo de interesse organizado a partir do compartilhamento de preferências em torno da pauta de abertura comercial no âmbito internacional. No entanto, ao se mobilizar como um grupo de pressão durante as negociações comerciais, seus membros, formados por integrantes de distintas associações empresariais organizadas setorialmente¹², não se dissociam de seus interesses individuais, ainda que se trate de ações coletivas institucionalizadas.

¹⁰ “Assim como se pode supor que os indivíduos que pertencem a uma organização têm um interesse em comum, eles também têm interesses puramente individuais.” (OLSON, p. 20, 2011)

¹¹ *Lobbying* é uma ação perpetrada por um grupo de pressão que busca participar do processo decisório, contribuindo para a elaboração de políticas públicas (OLIVEIRA, 2005)

¹² Caracterizando relações tangentes em torno da Coalizão Empresarial Brasileira.

Para que se compreenda de que forma tais grupos de interesse se posicionam no contexto das negociações internacionais, a presente pesquisa parte da perspectiva liberal proposta por Putnam (2010), a qual, a partir da análise de dois níveis, levanta a questão da ambiguidade da força do Estado, ao constatar que quanto mais forte for a autonomia de um Estado em relação às pressões domésticas, mais fraca é sua posição relativa ao barganhar internacionalmente, ou seja, ao passo que a autonomia é necessária para o poder de ação do Estado, as pressões domésticas também são ferramentas de negociação com seus pares no âmbito internacional.

No que diz respeito às condicionantes no nível doméstico, foco dessa pesquisa, o estudo de Helen Milner (1997) avança ao considerar a participação dos grupos de interesse no complexo jogo de interações políticas. Assim, as interações domésticas são analisadas isoladamente, de modo a considerar as relações do poder executivo e legislativo e destes com os grupos de interesse, considerando como variáveis as preferências dos atores, as instituições políticas envolvidas e a distribuição de informações entre estes atores.

É válido ressaltar que a pesquisadora, além de trazer à tona a importância da participação dos grupos de interesse, aborda aspectos relacionais e identifica distintas formas de interação entre o poder executivo e os grupos de interesse (tal como ocorre na realidade brasileira, especialmente nas políticas comerciais): “*Se o executivo precisa da assistência ou aquiescência de um grupo doméstico para implementar o acordo internacional, então ele deve obter a aprovação desse grupo no acordo e a ‘ratificação’ torna-se necessária*”¹³ (MILNER, 1997, p.74). Assim, ainda que sua obra seja feita a partir da realidade norte-americana, ela demonstra como a barganha doméstica por vezes pode ser mais difícil e levar mais tempo do que as negociações internacionais.

Outra importância que a autora atribui aos grupos de interesse diz respeito à sua capacidade técnica de fornecer insumos para os processos negociadores. Como as decisões de política externa tendem a ser concentradas no Poder Executivo, os grupos de interesse podem ser aliados ao Poder Legislativo à medida que são fontes de informação, e uma vez que querem que seus interesses sejam representados, não economizam esforços para pautar o setor público, gerando um equilíbrio informacional entre os poderes:

(...) o grupo de interesse endossante pode fornecer informações ao legislador que o tornem mais capaz de obter o acordo que deseja. O grupo de interesse dá

¹³ “If the executive needs the assistance or acquiescence of a domestic group to implement the international agreement, then it must obtain this group’s approval of the agreement and ‘ratification’ becomes necessary.”

influência ao legislativo e o auxilia no jogo estratégico com o executivo. A necessidade de um endosso força o executivo e o país estrangeiro a negociar um acordo que seja melhor para o legislador. Informalmente, o endossante pode melhorar os termos do contrato do ponto de vista doméstico¹⁴ (MILNER, 1997, p. 92).

No caso brasileiro, a capacidade técnica dos grupos de interesse durante as negociações comerciais é parte fundamental das relações entre o setor público e privado, não somente para o equilíbrio informacional entre os Poderes Legislativo e Executivo, como prevê Milner (1997), mas principalmente para a construção da capacidade técnica da burocracia que compõe o Poder Executivo.

Isso posto, cabe questionar a capacidade dos atores políticos e burocráticos em conciliar alto grau de pluralismo, oriunda das interações com a sociedade civil, com autonomia decisória, ou seja, capacidade de formular diretrizes e implementar políticas, a despeito dessas interações. Para isso, é possível recorrer a definição de “autonomia inserida” de Evans (1995), uma vez que o autor, ao analisar a capacidade de ação do Estado, propõe que sua eficácia estaria atrelada a implementação de uma combinação entre o insulamento burocrático e a inserção da estrutura social circundante. Deste modo, caberia ao Estado equilibrar entre a permeabilidade aos grupos sociais no processo decisório, o que garante a legitimidade às decisões, e a autonomia decisória, ou seja, a capacidade de implementar políticas a despeito das influências externas.

No entanto, compreende-se que a noção de permeabilidade pode ir além da esporádica participação concedida pelo Estado. Cox¹⁵ (1997 *apud* Guarnieri, 2009), ao pensar o modelo americano, utiliza o conceito de permeabilidade para analisar a probabilidade de candidatos obterem o endosso partidário para a corrida eleitoral, afirmando que quanto mais descentralizado for o processo de endosso maior o grau de permeabilidade do partido, ou seja, menores são as chances de um candidato sair da disputa ou lançar sua candidatura de maneira independente. De todo modo, o que vale desta perspectiva, é a ideia de que a variável permeabilidade significa a facilidade de participar do processo.

¹⁴ “the interest group endoser can provide information to the legislature which makes it better able to obtain na agreement it wants. The interest group gives influence to the legislature and helps it in strategic game with the executive. The need for an endoserment forces the executive and the foreign country to negotiate an agreement thet is better for the legislaute. Informally, the endorser may improve the terms of the agreement from domestic point of view.”

¹⁵ COX, G. W. Making votes count – strategic coordination in the world's electoral systems, 1997.

Trazendo para o objeto desta pesquisa, caberia dizer que quanto maior a permeabilidade no processo político decisório a um determinado grupo de interesse, no caso a CEB, maior seriam as chances desse grupo atuar de forma a congregar diversos interesses para alcançar a participação. De outro modo, os grupos tangentes optariam por defender seus interesses individualmente, ou ainda, haveria o esgotamento deste modelo de representação.

Já Mercher (2017) contribui na construção do conceito de permeabilidade, ao atribuir a noção de inserção de fato para além da participação. Ao analisar se há presença e abertura ao tema de gênero no grupo social acadêmico, o pesquisador mostra se os valores em questão fazem parte e quão parte seriam do grupo analisado. Neste sentido, não basta a abertura de um grupo a determinados valores, que nada mais seria que um espaço para participação. A permeabilidade se comprova quando tais valores estão presentes nos resultados produzidos.

Por esse motivo, é importante que se verifique quais são as premissas para que o espaço à participação se torne permeável a influências. Neste sentido, como será detalhado na seção de materiais e métodos, esta pesquisa, ao analisar as propostas do setor privado, traz a distinção entre os aspectos de caráter puramente técnicos e os de caráter posicional, justamente por entender que a permeabilidade será maior quanto maior for a sensibilidade do tema.

Sendo assim, compreende-se a permeabilidade como o nível de abertura à participação de grupos de interesse durante o processo decisório concedida pelas instituições políticas, combinado à incidência de propostas, oriundas dessa participação, que sejam de fato contempladas no resultado político, podendo, por sua vez, denotar menor ou maior permeabilidade conforme o teor da proposta atendida.

2.2 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO SETOR EMPRESARIAL: REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Após a conclusão do Acordo Mercosul-União Europeia, a Confederação Nacional da Indústria¹⁶ disse ter feito sua parte: *“Enquanto a negociação sobre o acordo entre União Europeia e Mercosul se encaminhava para a reta final nas últimas semanas, a indústria*

¹⁶ Entidade representativa responsável pela coordenação da Coalizão Empresarial Brasileira, mecanismo de participação que congrega os setores industrial, agrícola e de serviços, criado em 1996 com o objetivo de acompanhar e influenciar as negociações comerciais.

brasileira subiu a pressão sobre seus pares europeus” (Cunha, 2019). No entanto, como menciona Veiga (2007, p.135) não raro, o setor empresarial dirige críticas ao governo alegando *“limitada participação na discussão sobre as estratégias de negociações.”*

As insatisfações do empresariado em relação ao insulamento do Ministério das Relações Exteriores são vistas em críticas sobre o *“acesso insuficiente às informações e prazo exíguo para consultas”* e alegações como *“uma ação coordenada e articulada entre empresários e negociadores é crucial para que o país possa usufruir os ganhos que estes acordos prometem em termos de exportação de bens e serviços, aumento de competitividade e atração de investimentos”*¹⁷ (BEZERRA, 2008). Essas declarações são prova da participação de grupos de interesse no processo decisório e da complexa relação entre estes e atores estatais. Mas afinal que parte cabe ao empresariado nas negociações comerciais? Para responder essa questão se faz necessário entender a forma pela qual o setor empresarial se mobiliza para garantir que suas preferências sejam consideradas pelos atores estatais, políticos e burocráticos, na formulação de agenda política. Em segundo lugar, cabe verificar em que medida essas preferências refletem de fato a condução da Política Externa Brasileira, a fim de verificar se existe a alegada limitação da participação empresarial, ou ainda, se o MRE tem flexibilizado seu reconhecido insulamento burocrático no que diz respeito à política comercial. Em outras palavras, qual é o impacto das condicionantes domésticas no resultado de negociações internacionais?

A fim de elucidar esse problema teórico, a partir de estudos empíricos, essa revisão de literatura traz um levantamento sobre a maneira como a literatura recente, a partir dos anos 2000 até hoje, nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais, tem estudado teórica¹⁸ e metodologicamente¹⁹ a temática da participação de grupos de interesse empresariais no processo decisório e seu impacto no resultado político.

Para isso, optou-se por utilizar a revisão sistemática integrativa, método capaz de sintetizar simultaneamente estudos qualitativos e quantitativos, experimentais e não experimentais, de modo a entender de forma ampla o fenômeno sob análise. Além disso, as revisões integrativas permitem combinar dados de estudos empíricos e teóricos, a fim de estabelecer conceitos, criar generalizações, buscar evidências com bases teóricas e analisar questões metodológicas (WHITTEMORE; KNAFL, 2005). Vale mencionar que,

¹⁷ Trechos retirados do documento "Articulação e Coordenação de objetivos para o Sucesso das Negociações Comerciais" produzido pela CEB e citado por Bezerra, (2008).

¹⁸ Levantamento de conceitos, modelos teóricos e dimensões de análise.

¹⁹ Levantamento de objetos de pesquisa, materiais, métodos e resultados encontrados.

ainda que a ênfase da pesquisa seja na participação de grupos empresariais na formulação de agenda de política externa, especialmente política comercial, tendo em vista o objeto de pesquisa, também são consideradas as literaturas que abordam a participação na formulação de políticas públicas domésticas, pois supõe-se que as metodologias utilizadas podem ser complementares ou ainda replicáveis, independentemente do âmbito a ser analisado.

2.2.1 Materiais e métodos da revisão sistemática

Utilizou-se como critérios para a seleção dos bancos de dados a relevância e a especialidade das bases. Desse modo, a pesquisa foi feita a partir da Scopus da Elsevier, maior banco de dados de resumos e citações da literatura com revisão por pares e Web of Science da Clarivate Analytics, base que contempla publicações de maior fator de impacto. Ambas contemplam artigos das áreas de Ciência Política e Relações Internacionais. Além disso, foram adicionados à revisão estudos de livros, artigos, teses e dissertações, selecionados a partir de pesquisas exploratórias, identificação de referências via “bola de neve” e indicações da orientação acadêmica. Desse modo, o corpus final analisado foi de 28 estudos, dos quais 4 são artigos da base Scopus da Elsevier, 16 da base Web of Science da Clarivate Analytics e 8 estudos adicionais

Vale mencionar que os estudos adicionais foram identificados previamente à criação da *string* e do protocolo de busca sistemática, de modo que contribuíssem para a seleção das palavras chaves a partir de conceitos e termos já utilizados pela literatura.

Na sequência foi aplicado protocolo de busca, conforme as etapas demonstradas no fluxograma prisma. Já para a leitura e análise dos textos selecionados, foi criada uma grade de leitura que visa a extração de dados relevantes dos estudos, o que permite a devida comparação entre métodos e resultados e a classificação teórica e metodológica das pesquisas.

2.2.2 Quais as abordagens e métodos encontrados na literatura?

Partindo pelos estudos que trazem um balanço da literatura, Borba (2012) é responsável por um mapeamento da literatura internacional sobre as diferentes propostas de tipologias das modalidades de participação política. Ainda que não aborde

especificamente a participação de grupos de interesse, trata-se de um texto base, que permite compreender a natureza das interações entre cidadãos privados e atores públicos, assim como reviver importantes delimitações conceituais, como a de Verba e Nie (1972)²⁰ que compreendem participação política como “*atividades realizadas por cidadãos privados que buscam, de modo mais ou menos direto, influenciar a seleção dos funcionários governamentais e/ou as ações que eles tomam*”.

Tendo isso posto, vale destacar desse trabalho, algumas modalidades de participação elaboradas pela literatura clássica que ajudam na compreensão do problema apresentado, pois se adequam às formas de atuação da sociedade civil organizada na formulação política. Como será visto adiante em tipologias da literatura atual (MANCUSO, 2007; CUHADAR, 2019) que fazem alusão aos conceitos clássicos:

Quadro 1 – Seleção de modalidades de participação política presentes na literatura clássica

Modalidades de participação	Autor
participar de uma discussão política; fazer contato com funcionários públicos; participar de reuniões onde se tomam decisões políticas	Milbrath (1965)
participação civil na política	Pizzorno (1966)
atividade cooperativa contato político personalizado	Verba e Nie (1972)
contato com funcionários públicos	Barnes e Kaase (1979)
contato com agentes públicos	Verba, Scholozman & Brady (1995)

Fonte: elaborado pela autora, a partir de Borba, (2012).

No que tange ao balanço dos estudos sobre grupos de interesse, algumas lacunas identificadas por Hojnacki *et al.*, 2012 chamam a atenção. A primeira delas diz respeito às derivações do trabalho de Olson (1965)²¹ acerca da lógica da ação coletiva. Enquanto Olson enfatiza as motivações individuais para associar-se em grupos de pressão, muitos dos estudos que o utilizam como base teórica acabam por enfatizar a forma como os grupos se organizam. Estudos sobre a influência na fase de definição de agenda também são raros,

²⁰ Verba, S.; Nie, N. H. Participation in America – Political Democracy and Social Equality, (1972).

²¹ Olson M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, 1965.

enquanto a maioria busca evidências através de dados sobre votações, impacto midiático ou avaliações qualitativas de sucesso no resultado político. Logo, nota-se que essa lacuna leva à outra, pois o Congresso (onde as votações ocorrem) tem sido o principal objeto de pesquisa e, ainda que haja crescimento no número de estudos que abordam a influência nos partidos e nas eleições, as relações com a burocracia permanecem pouco exploradas. Por fim, há poucas considerações acerca do impacto da presença de agentes de oposição, seja de organizações concorrentes ou de representantes governamentais, no poder de influência dos grupos de interesse ou no comportamento destes (HOJNACKI et al., 2012).

A partir dessa revisão, os autores recomendam a integração das pesquisas e aproximação dos pesquisadores para avanços teóricos e metodológicos, incentivam os esforços em pesquisas que visam conciliar o estudo dos grupos de interesse com o estudo do processo decisório e a política em geral, de forma a considerar elementos como partidarismo, ambiente contextual, presença de grupos opositores e o papel das instituições (HOJNACKI et al., 2012). Ainda que os autores tenham feito um esforço para identificar as lacunas e as discontinuidades das pesquisas, uma importante contribuição está na sistematização de uma tipologia de contextos incorporados pela literatura de grupos de interesse²², a qual será apresentada adiante.

Saurugger, (2007), por sua vez, traz um balanço dos estudos acadêmicos acerca dos grupos de interesse na Europa que ganharam forma em três ondas. A primeira delas, oriunda da preocupação com o chamado efeito de transbordamento²³, norteadas por uma visão funcionalista, cujo objetivo era estudar as condições e as probabilidades de conduzir um sistema interestatal para a construção de uma organização supranacional²⁴. A segunda onda se coloca em um contexto de aumento gradativo da participação de empresas transnacionais na construção de políticas regulatórias. Esse debate esteve ancorado nos estudos de política comparada e trouxe à discussão os distintos modelos de representação, caracterizados como pluralistas, corporativistas ou estadistas.

E finalmente, ao que concerne sobre o debate mais recente, há duas vertentes. A primeira delas tem ênfase institucionalista, na qual preocupa-se essencialmente com a estrutura de governança em torno de questões como a natureza das interações entre atores

²² Os autores se basearam no argumento de Baumgartner & Leech, (1998) acerca da necessidade de considerar nas pesquisas o contexto no qual a influência de grupos de interesse ocorre.

²³ Quando atores sociais domésticos levam suas demandas às instituições supranacionais ao criar expectativas de responsabilidade atreladas ao processo de integração.

²⁴ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, (1958); Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Pattern Change in the European Community*, (1970); Leon N. Lindb and Stuart Scheingold, eds., *Regional Integration: Theory and Research*, (1971).

públicos e privados e os mecanismos de controle e coordenação implementados, o papel tendencioso da atividade dos grupos de interesse sob o ponto de vista institucional e os diferentes tipos de grupos de interesse e seu poder de ação sobre as instituições políticas.²⁵ A segunda linha, foca no processo de Europeização, no qual são considerados tanto os grupos de interesse como os movimentos sociais, buscando responder de que forma a integração tem refletido no comportamento desses atores. Mais uma vez, nos deparamos com uma questão contextual considerada nos estudos de grupos de interesse. Assim, novamente, a categorização das consequências da Europeização será apresentada adiante na seção pertinente.

Com relação às pesquisas sobre a participação política do empresariado brasileiro Mancuso (2007) oferece um balanço da literatura e sugestões de agenda de pesquisa. Segundo o autor, a literatura brasileira e brasilianista pode ser categorizada em cinco ondas que tem em seu cerne a problematização sobre a capacidade de mobilização empresarial em questões políticas. A partir desse trabalho, verifica-se que ainda na literatura recente há oscilação entre a tese da debilidade política (Schneider, 2002, 2004; Weyland, 2001; Kingstone, 2001; Doctor, 2002; Power & Doctor, 2002) e da capacidade de mobilização empresarial (Diniz, Boschi, 2003; Oliveira, 2003; Mancuso, 2004; 2007; Mancuso & Oliveira, 2006) embasadas, por sua vez, nas contradições sobre os modelos de representação corporativista e pluralista. A oscilação de argumentos se dá a partir das conclusões de autores brasilianistas que alegam que a deficiência da ação coletiva do empresariado seria resultado do sistema corporativista de representação de interesses, responsável pela fraqueza política do empresariado frente aos reais protagonistas do processo decisório.

No entanto, como já mencionado na justificativa dessa dissertação, tanto a incapacidade de ação coletiva em si, como a ideia de que o corporativismo seria sua causa principal são colocadas à prova quando análises demonstram a efetividade da mobilização empresarial em torno de causas que foram capazes de congregiar o setor, tais como a redução do Custo Brasil e a participação no “processo ALCA”, defendidas a partir da exposição das empresas à concorrência do mercado interno e externo (MANCUSO; DE OLIVEIRA, 2006). Nesta mesma linha, Diniz; Boschi (2003) e Hartmann (2014) argumentam que a estrutura de representação de interesses do empresariado industrial adaptou-se incorporando características dos sistemas políticos pluralistas, ao passo que criam novas organizações voltadas para a articulação com o Legislativo e o Executivo,

²⁵ Andreas Warntjen and Arndt Wonka, eds. Governance in Europe: The Role of Interest Groups, 2004

driblando a complexa heterogeneidade, as clivagens e as divisões internas da estrutura corporativista das organizações empresariais.

Em suma, conforme aponta Hojnacki et al., 2012, as agendas de pesquisa giram em torno de três objetivos: mensurar a influência dos grupos de interesse no processo decisório, analisar as estratégias e a forma como esses grupos praticam o *lobby* e, finalmente, analisar a participação e a mobilização política sob a ótica de suas motivações.

As abordagens também se distinguem no que tange aos métodos. Nesse sentido, o artigo de Andreas Dür (2008) traz uma notável contribuição ao mapear e avaliar as vantagens e desvantagens dos métodos utilizados nos estudos de participação de grupos de interesse, são eles: *process-tracing* (rastreamento do processo); *assessing attributed influence* (avaliação influência atribuída) e, finalmente, *gauging the degree of preference attainment* (medir o grau de preferências atendidas).

Ainda que considere as dificuldades acerca da mensuração de influência, o autor insiste na necessidade de lidar metodologicamente com essa questão, ao alegar que a mensuração de influência não é substancialmente distante da lógica dos estudos que buscam estabelecer relações causais. Dentre as dificuldades apresentadas pelo autor, estão a existência de diferentes canais de influência (diretamente, via angariação de apoio da população, durante campanhas, via executivo ou legislativo, etc.) a existência de *lobby* contraposto (quando o *lobby* não é ação, mas resistência a outro grupo em ação) e o fato de que a influência pode ser perpetrada em diferentes estágios do processo político (construção da agenda, votação de lei, implementação da agenda). Todos os métodos apresentam vantagens e desvantagens, a depender do objeto de pesquisa, dos materiais disponíveis e da pergunta que se pretende responder. Já a combinação de métodos aumenta a confiabilidade dos dados para o estabelecimento de relações causais entre a influência e o resultado político. A seguir é apresentado uma sistematização do balanço metodológico de Dür, (2008):

Quadro 2 – Métodos para análise da participação de grupos de interesse

Método	<i>Process tracing</i>	Avaliação de influência	Mensuração de influência
Recomendação	N-pequeno Análise de processos	N-pequeno ou grande Análise de percepção	N-grande Análise de resultado
Vantagens	Identifica detalhes do processo Permite relações causais	Fácil manuseio dos dados Viabiliza comparações	Evidencia influência Mensura níveis de influência

Dificuldades	Volume de dados Lacunas de informação	Viés do entrevistado Aplicação do questionário	Não permite relações causais Desconsidera detalhes do processo
---------------------	--	---	---

Fonte: elaborado pela autora, a partir de Dür, (2008).

Isso posto, vale mencionar que exemplos de estudos que utilizaram as metodologias propostas nessa seção, serão oportunamente apresentados nas seções seguintes.

2.2.3 Quando e como os grupos de interesse influenciam?

Seguindo aos estudos que enfatizam as condições que determinam a participação, partimos da contribuição de Irimieș, (2017), que apesar de focar nos impactos positivos da regulamentação da atividade de *lobby*, também traz a seguinte problematização: enquanto democracias mais consolidadas parecem ter uma percepção positiva do *lobbying*, incorporando-o às suas estruturas institucionais, democracias mais jovens tendem a enxergá-lo negativamente, de modo a impedi-lo nas formulações políticas ou desconsiderá-lo em reivindicações sociais IRIMIEȘ (2017).

Essa discussão, em certa medida, ajuda a pensar sobre a forma como o setor empresarial se mobiliza para garantir que suas preferências sejam consideradas pelos atores políticos na formulação de agenda, pois o modo pelo qual grupos de interesse se organizam para exercer pressão não pode ser compreendido de maneira desconexa às estruturas institucionais estabelecidas pelo Estado, as quais permitem, em maior ou menor medida, essa interação entre a sociedade civil e os representantes políticos ou a burocracia estatal.

Também não se pode desconsiderar o contexto no qual o grupo está inserido, pois o ambiente econômico, o regime político e inclusive o tema da política em questão, irão impactar no poder de barganha desse ator. Ora movimentos sociais tem maior peso no processo decisório, ora são os grupos empresariais que tomam à frente. Enquanto em alguns países há modelos institucionalizados de participação, em outros as relações são informais. Enfim, os exemplos de elementos condicionantes à capacidade de influência são diversos. Por isso, para além da necessidade de identificar se há ou não influência, ou o quanto dessa influência é canalizada pelos atores públicos, é válido considerar quais são as condições que propiciam ou inviabilizam a capacidade de mobilização e o êxito da

participação do empresariado, assim como, compreender em que circunstâncias esses atores são “chamados a compor a mesa”. Para isso, é possível recorrer à tipologia já mencionada de Hojnacki et al., (2012), representada a seguir:

Quadro 3 – Replicação dos tipos de contexto incorporados na literatura de grupos de interesse, 1996 – 2011

Tipo de contexto	Exemplos de análises
Grupo	Tipo de grupo, objetivos, apoio dos membros
Questão/ tema da política	Saliência, tipo de questão, oposição ao tema
Ambiente institucional	Sistema de voto, sistema eleitoral, atrito institucional
Ambiente político	Competição partidária, clima ideológico, profissionalismo legislativo
Rede/ ambiente colaborativo	Características da coalizão, local na rede, participação de aliados
Ambiente grupal	Força, diversidade, tamanho da comunidade do grupo
Ambiente governamental	Dispêndio do setor público, atividade governamental, suporte burocrático
Estágios do processo/ tempo	Comitê vs plenário, socialização de coortes geracionais, acesso vs mensagens
Ambiente econômico	Estado da economia, regulação de mercado, competição de mercado
Outros	Suporte patronal, sucesso anterior da política, incentivos para ingressar no grupo

Fonte: Adaptado e traduzido pela autora, a partir de Hojnacki et al., (2012)

Alguns dos elementos contextuais apresentados por Hojnacki et al., (2012) podem ser vistos, por exemplo, nos trabalhos de Maggioni; Nelson; Mazmanian, (2012) e de Binderkrantz; Christiansen; Pedersen (2014). O primeiro deles considera a representação como um recurso de poder. Assim, ao analisar as políticas de mitigação de gases do efeito estufa, faz uma combinação de variáveis via técnicas de regressão e busca verificar a relação entre o poder do grupo de interesse industrial nas representações no Conselho de Ação Climática frente às seguintes variáveis: orientação partidária do governo vigente, a estrutura de mercado e o nível de desenvolvimento do estado.

O segundo estudo, por sua vez, entende recursos como o poder econômico e o domínio da informação. A partir disso, verifica como esses elementos se comportam frente ao tema da política, um dos fatores mencionados no quadro 3 que condiciona o sucesso dos grupos de interesse. Deste modo, Binderkrantz; Christiansen; Pedersen, (2014) argumentam que os recursos de *lobby* dos grupos de interesse empresariais, tais como informação e poder econômico, não são igualmente importantes a depender da área política em questão. Por meio do cruzamento de uma série de políticas regulatórias (divididas entre regulamentação ao setor empresarial, geral e ao setor público), indicadores de recursos dos grupos de interesse e levantamento das suas demandas, os autores demonstram que embora os grupos empresariais tenham uma posição privilegiada em

algumas situações, o padrão se difere nas consultas relacionadas com a regulação geral e, em particular, com a regulação do setor público.

Além de impactar no sucesso ou insucesso do *lobby*, as condições também podem refletir no padrão de atuação ou comportamento de um determinado grupo de interesse ou das empresas individualmente. Se olharmos, por exemplo, uma questão regulatória ambiental, como faz o artigo de Meckling, (2015), uma mesma regulamentação pode gerar impactos distintos a diferentes setores econômicos, ou mais que isso, pode produzir diferentes efeitos em empresas de um mesmo setor devido a sensibilidade da empresa em relação aos seus competidores diante de questões tecnológicas, organizacionais ou de sua capacidade de adaptação.

Curioso notar que, a depender do retorno financeiro e da tendência de mercado, as empresas podem fazer *lobby* para implementar instrumentos regulatórios que aumentem, portanto, a demanda por seus serviços e produtos. Já as empresas afetadas pela regulamentação podem optar por proteger-se ao invés de opor-se à medida, tendo em vista o custo da reputação. Nesse caso, sugerem aos órgãos reguladores meios menos custosos de controle (como licenças ao invés de impostos) ou, em casos de medidas já aprovadas domesticamente, pressionam o governo para expandi-las aos seus competidores internacionais. Deste modo, conforme apresentado por Meckling, (2015) os padrões de atuação se organizam da seguinte forma:

Quadro 4 – Padrões de atuação dos grupos de interesse empresariais diante dos custos e benefício das medidas regulatórias

Pressão regulatória	Custo > Benefício	Custo < Benefício
Baixa	Oposição	Abstenção
Alta	Proteção	Suporte

Fonte: elaborado pela autora, a partir de Meckling, (2015)

Os achados de Beaulieu-Guay; Tremblay-Faulkner; Montpetit (2020) corroboram com os argumentos de Meckling, (2015) acerca do peso da maior ou menor pressão regulatória vinda da sociedade. Ao analisar o impacto regulatório a partir das respostas às consultas públicas, os autores verificaram que quanto mais diversificada a participação nas consultas públicas, mais rigorosa a regulamentação. Além disso, quando se trata de questões que envolvem altos interesses econômicos, as empresas solicitam alterações menos rigorosas, que são acatadas, a depender da presença de pontos de vistas opostos expressos durante a consulta.

Somando ambos os trabalhos, verifica-se que em casos de alta pressão regulatória, ou seja, quando há mais interesses contemplados na regulamentação, os empresários tendem a se proteger, sugerindo medidas menos rigorosas, ao invés de se opor à regulamentação. Nesse sentido, tanto o padrão de atuação, quanto o resultado da política variam conforme a pluralidade de interesses contemplados oriundos do envolvimento de diferentes atores no processo de consulta.

O processo de integração é outro fator contextual que altera o padrão de atuação dos grupos de interesse. Quando se trata de blocos econômicos, uniões aduaneiras, ou qualquer fase da integração, os padrões de atuação dos atores se alteram, acompanhando esse processo de transbordamento das relações para além de suas fronteiras. Como já dito, esse fenômeno é estudado no caso da União Europeia como Europeização. Assim, as consequências desse contexto de integração, como visto no trabalho de Saurugger (2007), pode ser categorizado²⁶ da seguinte maneira: internalização, externalização, supranacionalização e transnacionalização:

Quadro 5 – Transcrição das consequências da Europeização no comportamento dos atores sociais.

Consequência	Descrição
Internalização	Ocorre quando há mobilização de atores locais ou nacionais em torno de políticas supranacionais (europeias).
Externalização	Ocorre quando atores nacionais contatam diretamente atores políticos supranacionais (europeus), sem passar pelas instâncias de representação nacionais.
Supranacionalização	Ocorre quando são formados grupos de interesse supranacionais (eurogrupos).
Transnacionalização	Ocorre quando atores supranacionais atuam internacionalmente (para além do bloco europeu).

Fonte: Elaborado e traduzido pela autora, a partir Saurugger, (2007).

Outra perspectiva de análise é focada em como os padrões de atuação refletem no resultado alcançado. Nessa linha, Cuhadar (2019) busca responder como o setor empresarial participa das negociações de paz e de transição política e qual é o impacto dessa participação. É interessante notar que, como a autora coloca, a literatura sobre

²⁶ Richard Balme, Didier Chabanet, and Vincent Wright, eds. *Collective Action in Europe*, (2002).

construção da paz raramente estuda o extrato empresarial da sociedade civil, enquanto foca na força dos movimentos sociais. Ao que parece, quando se trata de questões nomeadamente econômicas, os empresários tornam-se objeto de pesquisa, do contrário, são desconsiderados, mas é válido lembrar que interesses econômicos também perpassam questões sociais.

Além disso, a partir das conclusões de Cuhadar, (2019) também é possível afirmar mais uma vez que o contexto importa, tal como demonstram os já citados Hojnacki et al. (2012) e Irimieș (2017). A autora coloca como condições de sucesso, fatores como engajamento das empresas, interesse pela paz, diversidade do setor empresarial, independência positiva do setor produtivo, e a presença de líderes empresariais dispostos ao engajamento. Dito isso, vale destacar as modalidades de inclusão da sociedade civil utilizadas por Cuhadar, (2019) baseadas em Paffenholz, (2014):

Quadro 6 – Modalidades de participação da sociedade civil em negociações de paz

Modalidade	Descrição
Representação direta na mesa de negociação	Participação como membros da delegação oficial
Observador	Presença direta nas negociações sem papel oficial
Fórum oficial de consulta	Ocorre paralelamente às negociações com endosso dos mediadores e negociadores
Consulta informal	Ocorre sem endosso oficial de todos os negociadores
Mecanismo de inclusão pós acordo	Envolvimento na implementação do acordo, não durante negociações
Workshop de alto de nível	Ocorre paralelamente ou previamente às negociações para solução de controvérsias
Participação pública	Aberta a participação geral da sociedade por meio de votações, plebiscito, reuniões ou abaixo assinados.
Ação de massa	Campanhas, protestos, ações de rua, petições

Fonte: Adaptado e traduzido pela autora, a partir de Paffenholz, (2014), citada por Cuhadar, (2019).

Mancuso (2007) também sistematiza algo similar às modalidades de participação, no entanto, considera as possíveis ações do empresariado em defesa de seus interesses, independentemente de contextos de negociação. Abaixo é apresentada uma nova leitura da proposta do autor, onde as ações foram sistematizadas em grandes grupos a partir da compreensão dos conceitos clássicos já apresentados e das modalidades de participação, supracitadas:

Quadro 7 – Modalidades de participação e tipos de ação do empresariado

Modalidade	Ação	Tipos
	Influenciar decisores políticos	Contato direto com tomadores de decisão ou seus assessores (ambientes formais e informais) Contato indireto com tomadores de decisão (cartas, abaixo-assinados, mensagens, etc.)
	Representação	Participar de decisões políticas Presença oficial em processos decisórios (comissões, grupos de trabalho, conselhos, etc.) Participação em audiência pública
	Conciliar interesses	Formação de coalizão
	Propor políticas	Redação e apresentação de projetos
	Colaboração técnica	Justificar demandas tecnicamente Elaboração e publicação de documentos que apresentam e justificam as reivindicações do empresariado Contratação de consultores em defesa de interesse
	Manifestação	Buscar apoio das massas e dos pares Divulgação pública das decisões políticas diante das demandas empresariais Divulgação das demandas empresariais por mídia
	Reivindicar decisões políticas	Promoção de protestos e manifestações

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da adaptação da proposta de Mancuso, (2007).

Como se vê, em ambos os modelos recém apresentados existem trocas de informação, seja via consultas públicas, envio de propostas ou compartilhamentos de estudos. Isso ocorre, dada a relevância da contribuição técnica para a superação da

assimetria informacional²⁷ nos processos decisórios, haja vista a multiplicidade temática com a qual lidam os legisladores. Desse modo, o acesso à informação é um dos elementos que garante poder de barganha aos grupos de interesse. Por esse motivo, operacionalizar metodologicamente a relação entre informação e influência se faz necessário.

A capacidade informacional, tanto dos grupos de interesse, como dos agentes políticos e burocráticos, pode ser qualificada a partir dos seguintes indicadores: diferenciação funcional, profissionalização, descentralização e recursos. Como constatado por Klüver (2012), a diferenciação permite que os funcionários dos grupos de interesse se dediquem a um campo específico, tornando-se especialistas; a profissionalização garante a oferta qualificada de informações aos decisores; já a descentralização possibilita maior agilidade para responder a novas iniciativas políticas; e, finalmente, os recursos viabilizam a mobilização do grupo de interesse, quanto mais recursos disponíveis, maior a quantidade de informação produzida. Abaixo são apresentadas as descrições desses indicadores e a forma como foram mensurados:

Quadro 8 – Características organizacionais que garantem capacidade técnica informacional

Característica organizacional	Descrição	Unidade de medida
Diferenciação funcional	Diversidade de áreas e especializações envolvidas no <i>lobby</i>	Nº de áreas envolvidas na atividade
Profissionalização	Qualificação dos profissionais envolvidos no <i>lobby</i>	Nível educacional dos funcionários (percentual) Cursos oferecidos pela organização aos funcionários (frequência) Experiência prévia (anos)
Descentralização	Horizontalização hierárquica da organização (grupo de interesse)	Nº de pessoas envolvidas na decisão
Recursos	Disponibilidade de recurso materiais ou humanos	Orçamento Nº de funcionários

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Klüver, (2012).

²⁷ A assimetria informacional nas relações internacionais, em processos de cooperação, é abordada pela já citada Helen Milner. *Interest, Institutions, and Information* (1997).

Como visto nesse modelo, a capacidade informacional está atrelada às características organizacionais do grupo de interesse. Em seu trabalho, Cuhadar (2019), por exemplo, destaca a presença de diferentes tipos de estrutura dos grupos analisados, podendo ser mais ou menos organizados. Enquanto em alguns países, as empresas se organizam em torno de associações ou representações sindicais, em outros, a mobilização se dá de forma personificada por grandes nomes do setor econômico. Além disso, há tipos semiformais de organização empresarial que surgem apenas durante um momento específico das negociações, a fim de posicionar interesses comuns de setores comerciais, financeiros e industriais, por exemplo, sem que haja a devida continuidade ou institucionalização após as negociações. E, por fim, as empresas podem se organizar sob o guarda-chuva da sociedade civil, a depender da causa e dos interesses, sem a necessidade de se mobilizarem independentemente.

O artigo de Albareda; Braun, (2019), é complementar, pois traz justamente a discussão sobre a interação entre os elementos: informação e organização. Os autores argumentam que as questões organizacionais são subestimadas nos estudos sobre grupos de interesse, apesar de ser uma variável importante para explicar como se dá o acesso desses grupos nas instituições públicas e em que medida eles atendem as expectativas de uma posição intermediária que lhe é exigida. No que os autores chamam de “*transmission belts*” (esteira ou cinturão de transmissão) os grupos de interesse precisam de um desenho organizacional que lhes permita cumprir com as tarefas de coleta e articulação de interesse que dependem da devida agregação e assertivo fluxo de informações.

Nesse sentido, dois tipos de informações são considerados nesse trabalho, a especialidade (*expertise*), que diz respeito às questões técnicas e científicas, e as informações políticas, vindas do suporte de cidadãos e atores econômicos de relevância. Ambos os tipos podem favorecer a capacidade das instituições públicas, tornando suas ações, por um lado eficazes, e por outro legítimas. O desafio dos grupos de interesse estaria, exatamente, em agregar e articular os interesses (políticos) e transformá-los em informações relevantes para a formulação política (critérios técnicos). Essa capacidade, por sua vez, estaria ligada ao desenho organizacional que permite, em maior ou menor medida, agregar, canalizar e potencializar esse fluxo de informação (ALBAREDA; BRAUN, 2019).

No que diz respeito a estrutura organizacional, duas dimensões se fazem presentes. A primeira seria “*decision-making structures*” (estruturas de tomada de decisão), que trata da capacidade de articulação de interesses que permite a formação de consenso de grandes majorias dentro dos grupos de interesse, demonstrando coesão e força política. A

segunda dimensão seria “*functional differentiation*” (diferenciação funcional), oriunda do modelo do já citado Klüver, (2012), a qual aborda a divisão de trabalho dentro de uma organização que implica na criação de unidades departamentais capazes de se concentrar em diferentes especialidades técnicas (política, jurídica, econômica, etc.), viabilizando o fornecimento apurado de informações aos formuladores de política (ALBAREDA; BRAUN, 2019).

Por fim, representatividade é outra dimensão paralelamente analisada por esse estudo, a partir da qual os autores confirmam que organizações de representação de âmbito nacional ou compostas por associações tanto nacionais quanto regionais ou individuais, tendem a obter um nível maior de acesso a funcionários públicos, quando comparadas com organizações de menor abrangência (ALBAREDA; BRAUN, 2019).

Vale mencionar, dentre suas conclusões, Cuhadar, (2019) defende que atores empresariais tendem a ser mais influentes que outros atores sociais, pelo poder econômico que dispõem. Logo, seria necessário investigar em que medida seu engajamento ajuda o país a caminhar para políticas inclusivas. Na sua visão, embora sua inclusão possa aumentar o poder de barganha, também pode restringir a inclusão social mais ampla no longo prazo, pois, quanto mais o setor empresarial for dependente de práticas clientelistas, corruptas ou de um sistema extrativista, mais negativamente sua inclusão será vista por outros atores sociais presentes em um processo de construção de paz, por exemplo.

Nesse sentido, é possível afirmar que as motivações e os valores que norteiam o engajamento empresarial em causas políticas e sociais constituem outra linha de observação. O trabalho de Costa (2012), por exemplo, busca responder o que os empresários pensam sobre a democracia, sua adesão a este regime e sua percepção sobre as instituições democráticas brasileiras. Trata-se de um trabalho que usa o método apontado pelo já citado Dür, (2008), de auto avaliação via questionário. Nesse caso, não para percepção de influência, mas para percepção dos valores e do contexto institucional democrático.

Tal como os autores destacam em suas conclusões, a ação, ou a falta desta, pode estar relacionada ao julgamento dos empresários a respeito das instituições políticas e aos seus valores subjacentes, o que pode indicar tendências de aceitação, apoio, recusa ou contraposição no âmbito político (COSTA, 2012).

No entanto, se por um lado se tem o alto grau de adesão à democracia e a confiança do empresariado nas instituições democráticas, por outro, como já enunciado no início dessa revisão, não raro os grupos empresariais questionam sua limitada participação no

processo decisório, como demonstrado nos estudos sobre a Coalizão Empresarial Brasileira. Bonomo (2006), por exemplo, cita o descontentamento da organização frente às estratégias de política externa presidencial orientadas por decisões distanciadas do setor privado. Bezerra, (2008), por outro lado, demonstra a crítica ao insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores que limita a participação empresarial ao caráter técnico das estratégias das negociações

Nesse sentido, considerar os atores estatais com os quais os grupos de interesse interagem é tão importante quanto entendê-los por si, pois toda influência precisa de uma via de mão dupla. Por esse motivo, é pertinente considerar as contribuições teóricas da análise de política pública, tal como Zhang; Yan, (2009) que se utilizam da teoria do *stakeholder*²⁸ para embasar um modelo conceitual de análise de formulação de política. Tanto sua proposta de modelo conceitual, quanto a teoria, trazem notáveis dimensões de análise.

No que diz respeito à análise da formulação política são consideradas duas dimensões: política e burocrática. A dimensão política, por sua vez, é composta pela ideologia política, o poder político e os grupos de interesse. Enquanto a dimensão burocrática é constituída pelo arranjo institucional e pelos próprios burocratas. Segue uma representação adaptada do modelo:

Quadro 9 – Representação das dimensões analíticas da formulação política

Dimensão	Elementos	Descrição
Política	Ideologia política	Formada por sistema de valores, socialização, estratificação e mobilidade social, sistema econômico, sistema político.
	Poder político	Toda forma de controle bem sucedido de A sobre B, em que a segurança de A é garantida pela anuência de B. Varia em extensão, complexidade e intensidade, podendo ser material, simbólico, físico, funcional, informacional
	Grupos de interesse	Qualquer grupo que se baseia em uma ou mais atitudes compartilhadas e faz certas reivindicações sobre outros grupos ou organizações na sociedade. Pode ser formal ou informal, privado ou sem fins lucrativos, autônomo ou voluntário.

²⁸ Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853–886, 1997.

Burocrática	Arranjo institucional	Sob o cerne governamental, regulamenta as relações e interações entre atores políticos e institucionais, funcionando como filtro pelo qual as informações são processadas, discutidas, reconhecidas e, conseqüentemente, onde as decisões são tomadas.
	Burocratas	Formam a capacidade administrativa do governo e variam de acordo com gestão de recursos humanos que compreende a formação técnica (<i>expertise</i>) e a mobilidade no sistema burocrática e conforme o arranjo institucional que determina as relações intra e interdepartamentais.

Fonte: Elaborado e traduzido pela autora, a partir de Zhang; Yan, (2009).

No que se refere à teoria de *stakeholder*, sua abordagem permite analisar tanto os atores responsáveis pela formulação política quanto os afetados ou interessados por essa. O modelo toma como ponto de partida a capacidade de ação dos *stakeholders*, ou seja, dos atores interessados, a partir de fatores condicionantes. Logo são consideradas as seguintes dimensões:

Quadro 10 – Representação das dimensões analíticas da teoria de *stakeholder*

Dimensão	Elementos	Descrição
Identificação	Funções	Limites funcionais do ator.
Saliência	Poder	Capacidade, meios e status atribuídos ao ator.
	Legitimidade	Atribuições legais ou morais do ator.
	Urgência	Responsividade concedida ao ator.

Fonte: Elaborado e traduzido pela autora, a partir de Zhang; Yan, (2009) sob referência de Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J, (1997)

Chen; Huang, (2019) trazem uma perspectiva distinta da relação estatal e não estatal, ao abordar um sistema político que reconhecidamente exclui a participação de cidadãos e organizações sociais, como o caso chinês, e demonstram de que forma os mecanismos de participação empresarial caminharam para a institucionalização.

Sumariamente, o artigo mostra como a partir da incorporação de diversas pequenas associações setoriais em um único arranjo institucional, composto por líderes de empresas privadas, estatais, corporações e empreendedores individuais, a *All-China Federation of Industry and Commerce* (ACFIC) – Federação de Indústria e Comércio Chinesa, angariou *status* suficiente para participar do processo decisório em um sistema político autoritário (CHEN; HUANG, 2019).

Vale ressaltar, que o trabalho, ainda que não explícito, é um claro exemplo de *process tracing*, no qual é feito um esforço de mapeamento documental para encontrar mecanismos causais que expliquem a ascensão e institucionalização da ACFIC, notando nuances institucionais, como a nomeação de funcionários públicos para interlocução com a Federação, convites para participação de reuniões com o *status* de observadores e finalmente a formalização da participação da organização como membro de um projeto nacional de desenvolvimento. Além disso, ainda que não tenha sido essa a abordagem utilizada, verifica-se que as dimensões utilizadas por Zhang; Yan, (2009), caberiam plenamente nessa análise, sob a ótica das funções, do poder, legitimidade e urgências alcançadas pela ACFIC, e a forma pela qual essa saliência lograda moldou e foi moldada pela relações político e burocráticas.

Tendo em mente, as variáveis que condicionam as motivações, a organização e a capacidade dos grupos de interesse, é possível seguir para as pesquisas que propõem a mensuração dos resultados.

2.2.4 Como mensurar os resultados políticos dos grupos de interesse?

Antes de abordar e agregar os mais diversos métodos utilizados para mensuração de resultados de grupos de interesse, vale ressaltar que o sucesso do *lobby* nem sempre se manifesta pela capacidade de os grupos de interesse aproximarem os resultados políticos de suas preferências. Tal como abordado por Gross (2017), a capacidade de bloquear uma proposta legislativa e manter o *status quo* também é uma forma de ação bem sucedida dos grupos de interesse. Conforme apontado anteriormente, os grupos de interesse manifestam diferentes padrões de atuação de acordo com o “cálculo” dos custos e benefícios de seu posicionamento e, a partir disso, suas ações e, conseqüentemente, seus resultados podem ter diversos formatos, oriundos de posições de apoio, oposição, proteção ou ainda de proposições.

Os trabalhos identificados que abordam a mensuração dos resultados variam em relação ao canal de influência utilizados pelos grupos de interesse para que tenham suas preferências consideradas. Isso ocorre por dois fatores: primeiro, porque considerar os espaços onde se obtêm maior permeabilidade faz parte dos cálculos realizados por esses atores, logo, a análise varia conforme a atuação do grupo em questão; segundo, porque o posicionamento dos grupos de interesse pode ocorrer em diferentes estágios políticos, como a formulação de agenda, o processo decisório e finalmente a implementação,

consequentemente, os atores políticos dominantes variam em cada uma dessas fases. Além disso, a influência pode ser direta, quando o grupo leva suas demandas ao interlocutor da agenda, ou indireta, quando se utiliza de um canal para atingir outro, por exemplo, pressionar o congresso referente a uma regulamentação proposta por uma agência burocrática.

Assim, os estudos de Pritoni, (2015), Dür; Bernhagen; Marshall, (2015); Junk, (2020), analisam a relação com o legislativo. Diferentemente, Varone et al., (2020), consideram todos os canais (executivo, legislativo, judiciário e participação direta), enquanto, Mckay; Webb, (2019), tem foco no executivo, especificamente nas agendas presidenciais, mas também analisam o legislativo, para fins comparativos. Somente Yackee, (2006), considera a relação com a burocracia, especificamente agências federais regulamentadoras.

A abordagem também se diferencia quanto a forma como as variáveis são consideradas. De maneira geral, o que se procura verificar é o quanto da demanda do grupo de interesse está presente no resultado político. Para isso, é possível considerar dados qualitativos, como o conteúdo da proposta, ou ainda quantitativos, como o número de aprovações que coincidem com as demandas da sociedade, assim como, uma combinação de ambos, como faz Yackee, (2006). Para além da proposta de lei e de sua implementação, dados organizacionais também podem ser mensurados para compreender em que medida elementos como engajamento, cooperação e recursos técnicos e financeiros interferem na capacidade dos grupos de interesse. Nesse sentido, Junk, (2020), Varone et al., (2020) e Mckay; Webb, (2019), são exemplos de pesquisadores que consideram variáveis organizacionais.

Diferentemente dos demais trabalhos, Mckay; Webb, (2019), faz um interessante cruzamento entre as agendas presidenciais e o posicionamento dos grupos de interesse, considerando uma relação em duas vias, ou seja, em que medida as agendas empresariais impactam na mobilização dos grupos de interesse e quanto da mobilização de grupos de interesse impactam na aprovação de medidas contempladas na agenda presidencial. Seu resultado aponta que a adoção de políticas é notavelmente mais provável quando se tem apoio presidencial independentemente do apoio do lobby; e, por outro lado, os grupos de interesse se mobilizam mais quando se trata de temas inseridos na agenda presidencial, não pelas chances de sucesso, mas pela manutenção organizacional garantida pela visibilidade obtida pela defesa de interesses.

Finalmente, vale mencionar, o enfoque dado por Pritoni, (2015) na criação de um método de mensuração de resultado escalonado, fugindo da dicotomia de *status quo* e mudança, usualmente utilizado para medir o sucesso da defesa de interesses. Para isso, o autor propõe uma fórmula que contempla a média entre proposta inicial da política e seu resultado para medir o grau de influência exercido no processo decisório.

A seguir é apresentado um resumo dos artigos e dos métodos utilizados para mensuração de sucesso ou influência de grupos de interesse:

Quadro 11 – Compilado das referências identificadas via revisão sistemática que abordam metodologias de mensuração de influência de grupos de interesse

Canal de influência	Variável independente	Variáveis dependente	Variáveis de controle	Método	Proposta	Principais resultados	Autor
Burocracia (agências federais)	- Submissões de grupos de interesse durante consulta pública	- Mudança regulatória (quantidade); - mudança sugerida (conteúdo)	- Atenção do congresso e do presidente; - destaque público; - complexidade da regulamentação	- Análise de conteúdo; - regressão linear e probabilidade estatística	Mensurar a probabilidade de variação da regulamentação: pequena, média ou grande mudança	Burocracia frequentemente muda sua implementação das normas para melhor corresponder às consultas; grupos de interesse são capazes de alterar as decisões burocráticas (em quantidade mais ou menos regulamentação e em conteúdo com incorporações e alterações)	Yackee, (2006)
Legislativo (Comissão Europeia - CE)	- Posição de empresas; - posição de cidadãos; - posição de outros (associações profissionais, sindicatos e atores governamentais)	- Propostas legislativas	- Lado (nº de atores com mesma posição); - escala de conhecimento técnico dos atores; - distanciamento da posição da CE; - atenção da mídia - diretivas ou regulamentos; - posição da maioria do parlamento e do conselho.	- Entrevistas - escala espacial de posicionamentos - ponto de reversão do resultado ideal - medida de sucesso ordinal - regressão multivariada	Avaliar o sucesso dos diferentes atores não estatais em todo o processo legislativo	O sucesso empresarial é limitado em relação ao sucesso dos cidadãos; interesse empresarial tende ao status-quo, enquanto o de cidadãos tende à mudança; o sucesso empresarial é maior em políticas menos conflitantes (oposição limitada); o sucesso empresarial tende ser maior quando cabe ao parlamento somente papel de consulta e não de proposição legislativa, ou seja, interesses empresariais dominam a fase de formulação de políticas burocráticas.	Dür, Bernhagen; Marshall, (2015)

Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> - Frequência de troca de informações; - número de atores não estatais que compartilham os mesmos ideais; - número de membros da coalizão 	- Resultado da política pública	<ul style="list-style-type: none"> - Compartilhamento de campo (favor ou contra política) - tipo do ator não estatal: sindicatos, empresas, associação, etc.; - status quo / mudança; - suporte público; - relevância da questão 	<ul style="list-style-type: none"> - Questionário; - análise de conteúdo midiático e documental; - autoavaliação de influência; - índice da intensidade de cooperação; - regressão linear multivariada 	Mensurar os efeitos da cooperação ativa entre grupos de interesse (coalizões) no sucesso do <i>lobby</i>	A cooperação ativa é um mecanismo de agrupamento e redistribuição de recursos entre os grupos de interesse (<i>advocates</i>), onde alguns lobistas se beneficiam relativamente mais da cooperação do que outros (quanto menos recursos individuais, maiores os benefícios da ação coletiva); níveis mais altos de cooperação tem efeitos maiores do que níveis mais altos de recursos individuais, logo, a cooperação ativa se sobrepõe aos efeitos dos recursos individuais.	Junk, (2020)
Legislativo; executivo; judiciário; democracia direta	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo do grupo de interesse: associação empresarial ou profissional (negócios) sindicatos laborais, grupos religiosos, identitários, ou de interesse público, (cidadãos); institucional (Comissões do Estado) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sucesso da defesa de interesse: modificação, aprovação, rejeição, apoio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo institucional: Seis diferentes processos de formulação em dois países, um pluralista outro neocorporativista. -tema político: Três questões políticas - indicadores de envolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo de caso via análise comparativa; - análise de conteúdo; - regressão 	Investigar se os grupos empresariais são mais bem sucedidos do que os grupos de cidadãos quando se engajam na defesa de políticas, por meio da mensuração de suas taxas de sucessos	Em comparação com grupos de cidadãos, os interesses empresariais são mais bem-sucedidos, independentemente do sistema político, da estratégia de defesa (único ou multifacetado) e do tipo de questão política em jogo; os resultados demonstram que grupos empresariais não obtêm sucesso somente devido à falta de mobilização dos cidadãos ou tema político em questão.	Varone et al., (2020)

Executivo (presidente) e legislativo	<ul style="list-style-type: none"> - Suporte presidencial; - oposição presidencial; - sem posição presidencial (em 22 propostas políticas via congresso ou agências federais) -x- -Apoio de grupos de interesse 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensidade do lobby: nº de envolvidos; -decisão pelo lobby: sim ou não para agenda presidencial; -x- - adoção política: se política foi ou não adotada quando houve apoio de grupos de interesse. 	<ul style="list-style-type: none"> - Saliência do tema via atenção da mídia - nível de conflito de interesses; -atenção dada pelo Congresso; -capacidade de lobby via recursos -divisão do governo (majoritário ou minoritário) -Fonte da proposta via congresso ou agências federais 	<ul style="list-style-type: none"> -Entrevistas presenciais ou via questionário; -análise de conteúdo jornalístico; -regressão logística 	<p>Verificar em que medidas temas da agenda presidencial intensificam a ação de grupos de interesse; verificar se o apoio de grupos de interesse na agenda política aumenta a probabilidade de aprovação.</p>	<p>A associação entre a tomada de posição presidencial e a adoção de políticas é notavelmente mais forte do que a relação entre lobby e adoção de políticas; grupos de interesse tendem a se envolver mais em temas que fazem parte da agenda presidencial, possivelmente, não pelas chances de sucesso, mas pela manutenção organizacional garantida pela visibilidade obtida pela defesa de interesses.</p>	Mckay; Webb, (2019)
Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> -Posição do grupo de interesse (profissional) 	<ul style="list-style-type: none"> -Resultado da lei aprovada 	<ul style="list-style-type: none"> -Direção do lobby: pró status quo (veto, negociação, boicote) pró mudança (suporte; patrocínio, aplicação) -estágio do processo: formulação de agenda, processo decisório, implementação 	<ul style="list-style-type: none"> -Análise de conteúdo via codificação; -escala de inovação; -questionário; -fórmula de influência Influência do Grupo (%) = [(Proposta do governo) – (lei aprovada) / (proposta do governo)] 	<p>Mensurar o grau de influência do grupo de interesse na tomada de decisão política.</p>	<p>Abordagem metodológica permite fugir da dicotomia “status quo” e “mudança” para mensurar o grau de influência de cada caso, logo, não permite generalizações, poderia ser adotada em relação a qualquer processo político em que um grupo de interesse pró-status quo faça lobby durante um estágio de tomada de decisão seja via executivo ou legislativo.</p>	Pritoni, (2015)

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de revisão sistemática

2.2.5 *String* de busca

Para a construção da *string*, primeiramente foi criada uma lista de palavras chaves com base em sinônimos e conceitos utilizados pela literatura que expressam, de diferentes maneiras, pesquisas com objetivos similares ao tema dessa pesquisa: permeabilidade da política comercial brasileira diante da participação empresarial, conforme demonstração a seguir:

Quadro 12 – Lista de palavras chaves para construção de *string* de busca de revisão sistemática

Permeabilidade	Participação	Empresarial	Política Externa/ Comercial*
Success Tax	Participation	Lobby	Foreign Policy
Effectiveness	Political Participation	Lobbying	Trade Policy
Permeability	Collective Action	Lobbyst	International Cooperation
Influence	Political Action	Interest	
Impact	Political Agenda	Interest Group	
	Decision Process	Pressure Group	
	Policy Making	Business Group	
		Entrepreneur	
		Business Elite	
		Industry	
		Business Association	

Fonte: elaborado pela autora.

Com base nos resultados, que se tornaram restritos ao incluir os termos relacionados à política externa e comercial, optou-se por considerar os demais estudos, que apesar de estudarem políticas destinadas ao âmbito doméstico, poderiam contribuir teórica e metodologicamente para o problema de pesquisa. Também foram selecionadas apenas as palavras mais recorrentes nos títulos e resumos, visando, dessa vez, restringir aos

resultados que de fato correspondessem ao tema de pesquisa. Desse modo, o resultado das *strings* de busca está descrito a seguir:

Quadro 13 – Resultado das *strings* de busca nas bases Web of Science e Scopus para revisão sistemática

Base	String
WOS	TÍTULO: (impact OR influence OR effect* OR permeability OR success) AND (lobby* OR "interest group" OR "pressure group" OR business OR industry OR entrepreneur) TÓPICO: (action OR participation OR "policy making")
Scopus	TÍTULO: (impact OR influence OR effect* OR permeability OR success) AND (action OR participation OR "policy making") AND (lobby* OR "interest group" OR "pressure group" OR business OR industry OR entrepreneur)

Fonte: elaborado pela autora

2.2.6 Fluxograma de busca

A busca se iniciou pela base Web of Science que totalizou 41 textos, utilizando a *string* anteriormente apresentada e aplicando os seguintes filtros:

- Período: 2000-2020 (o período foi definido por permitir a identificação de propostas metodológicas mais recentes que já superaram literaturas anteriores);
- Área: Ciência Política e Relações Internacionais;
- Idiomas: Inglês (artigos em Português e Espanhol seriam considerados, no entanto, não houve resultados após aplicação dos filtros anteriores).

No caso da base Scopus, a busca resultou em 39 textos, utilizando a *string* anteriormente apresentada e aplicando os seguintes filtros:

- Período: 2000-2020 (o período foi definido por permitir a identificação de propostas metodológicas mais recentes que já superaram literaturas anteriores);
- Área: Ciências Sociais (não há filtros específicos para Ciência Política e Relações Internacionais);

- c) Idiomas: Inglês e Espanhol (artigos em Português seriam considerados, no entanto, não houve resultados após aplicação dos filtros anteriores.

Após remoção de duplicados, foram selecionados 78 textos, os quais foram analisados pelos critérios de inclusão e exclusão em dois níveis. O primeiro, baseados na leitura de título e resumo, resultou em 24 estudos da Web of Science, 6 estudos da Scopus, além dos 8 estudos adicionais, a partir da aplicação dos seguintes critérios:

Quadro 14 – Critérios de inclusão e exclusão aplicados com base no título e resumo dos estudos das bases Web of Science e Scopus para revisão sistemática

Critério	Inclusão	Exclusão
Âmbito	Política doméstica; Política externa	Política transnacional; Política internacional em fóruns multilaterais (exceto quando em bloco, como no caso da EU)
Objeto	Grupos de interesse empresariais (associações, confederações, lobistas, empresas individuais)	Movimentos sociais (religiosos, educacionais, culturais, trabalhistas*) *exceto quando estes são comparados com grupos empresariais
Relação	Executivo Legislativo	Organizações internacionais; Judiciário

Fonte: elaborado pela autora.

Em um segundo momento, a partir da leitura complementar do desenho de pesquisa presente na introdução, métodos e conclusão, foram selecionados 16 estudos da Web of Science, 4 da Scopus e excluídos 10 estudos no geral. Essa avaliação complementar é necessária, pois o título pode não refletir o que de fato se apresenta no conteúdo. Além disso, a lacuna de informações nos resumos pode levar a escolhas errôneas frente ao que se procura como referências norteadoras, especialmente no que diz respeito a abordagem metodológica e as questões teóricas. Deste modo, a seguir são descritos os critérios aplicados nessa segunda etapa:

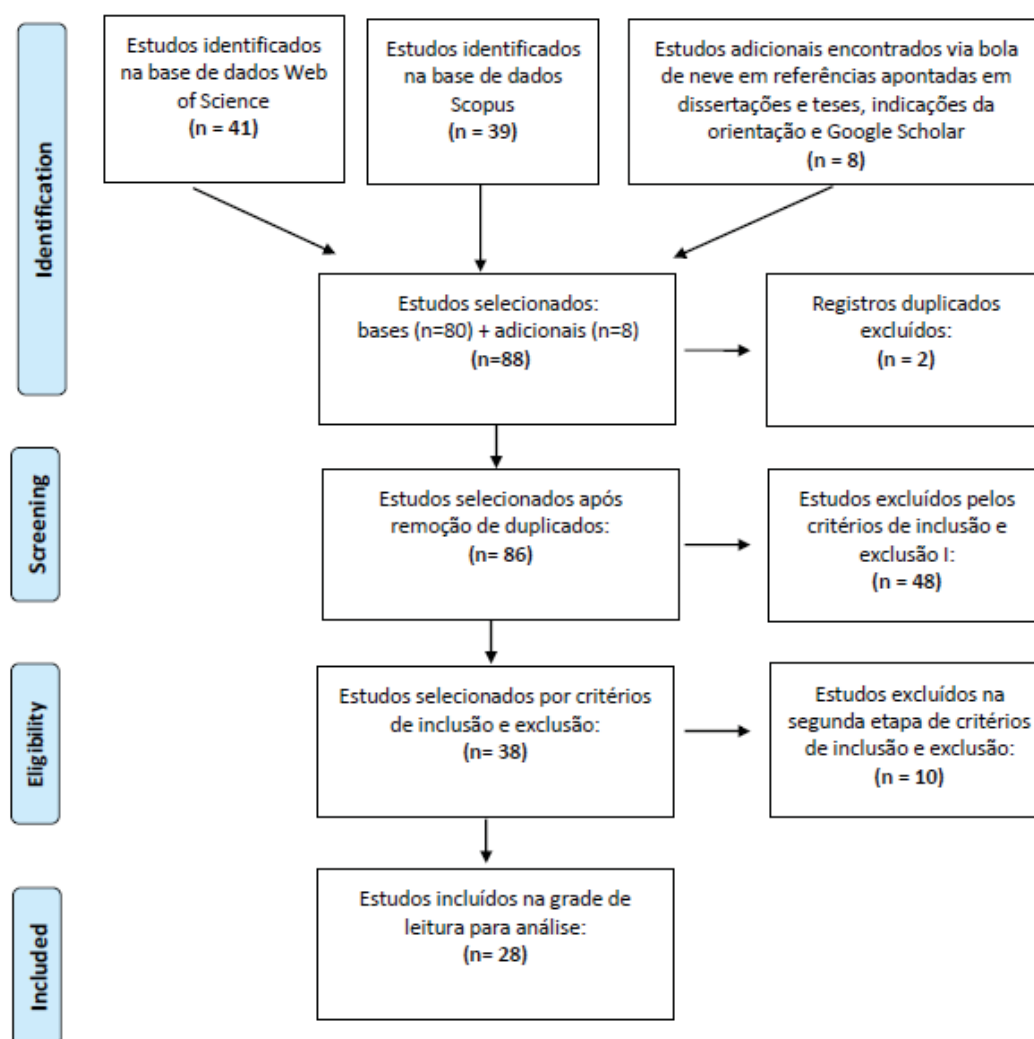
Quadro 15 - Critérios de inclusão e exclusão aplicados com base na introdução, metodologia e conclusões dos estudos das bases Web of Science e Scopus para revisão sistemática

Critério	Inclusão	Exclusão
Abordagem	Teórico empírica com métodos qualitativos ou quantitativos;	Teórico descritiva;
Resultado	Experimental; Explicativo	Normativo
Problemas centrais	Organização de grupos empresariais; Padrões de interação público-privado Padrões de atuação de grupos empresariais; Mecanismos de participação; Taxas de sucesso e insucesso; Circunstâncias de sucesso e insucesso; Estudos de caso e comparados sobre as questões acima.	O papel das ideologias na construção de posicionamentos empresariais; Como governos regulamentam o lobby; Impacto econômico e social da participação; Participação em modelos econômicos desenvolvimentistas; Construção de transparência democrática via participação.

Fonte: elaborado pela autora

O corpus final selecionado para aplicação da análise via grade de leitura foi de 16 estudos da Web of Science e 4 estudos da Scopus, além de 8 estudos adicionais, definidos conforme esclarecimento prévio. O protocolo de seleção dos estudos está demonstrado a seguir:

Figura 1 – Fluxo de seleção de literatura para revisão sistemática²⁹



Fonte: elaborado pela autora, a partir do modelo de Moher D, Liberati A, Tetzlaff J, Altman DG, (2009)

2.2.7 Grade de leitura

A grade de leitura foi construída para identificação dos artigos, por meio do fichamento de dados como título, autores, ano de publicação e palavras-chaves; e para fins de sistematização dos principais métodos e achados da literatura.

Quadro 16 – Grade de leitura para extração analítica de conteúdo para revisão sistemática

Elemento a ser extraído	Tipo	Detalhamento
Título	Texto	-
Autores	Texto	-
Ano	Texto	-

²⁹ PRISMA 2009 flow diagram

Palavras-chaves	<i>Texto</i>	-
Tipo	<i>Lista</i>	I. Balanço de literatura; II. Contexto; III. Processo; IV. Mensuração
Problema de pesquisa	<i>Texto</i>	-
Objetivos	<i>Texto</i>	-
Objeto	<i>Texto</i>	-
Como conceitua o objeto	<i>Texto</i>	-
Âmbito	<i>Lista</i>	I. Política doméstica II. Política externa
Relação	<i>Lista</i>	I. Executivo II. Legislativo
País analisado	<i>Texto</i>	-
Método	<i>Lista</i>	I. Qualitativo II. Quantitativo III. Quali-quanti
Descrição dos métodos e técnicas	<i>Texto</i>	-
Variáveis e critérios	<i>Texto</i>	-
Resultado	<i>Lista</i>	I. Sucesso II. Insucesso III. Sucesso ou insucesso condicional
Descrição dos resultados	<i>Texto</i>	-
Principais citações	<i>Texto</i>	-

Fonte: elaborado pela autora.

2.2.8 Conclusões da revisão sistemática

Os estudos encontrados, a partir da aplicação do protocolo da revisão sistemática, podem ser categorizados em quatro grandes grupos: balanço da literatura, contexto, processo e mensuração de resultado.

Os estudos de balanço de literatura trazem um resgate bibliográfico tanto dos clássicos como dos trabalhos mais recentes e servem de base para compreensões conceituais, avanços teóricos e mapeamento das linhas de pesquisa. Já a ênfase contextual traz discussões sobre as condições necessárias para o sucesso ou insucesso do empresariado, levando em consideração questões particulares aos grupos de interesse, como capacidade de organização e mobilização, ou alheias a estes, como modelos de representação político

ou temática da política (regulatória, econômica, ambiental, etc.). Os estudos sobre o processo levam em conta principalmente os mecanismos de participação e os padrões de atuação dos grupos ou de interação entre estes e os atores estatais. Finalmente, as pesquisas de mensuração trazem propostas de modelos quantitativos para inferir taxas de sucesso ou insucesso do empresariado, medir níveis de influência comparados, encontrar probabilidade de aprovação legislativa quando há participação empresarial e identificar determinantes dos resultados. No entanto, ainda que o resultado seja quantitativo, todos os trabalhos combinam o método com análises qualitativas, que permitem compreender o processo, determinar variáveis, analisar o conteúdo das propostas, validar os dados por meio de avaliações de percepção, inferir sobre a relevância temática, entre outras contribuições.

Logo, a primeira lição que se pode tirar das pesquisas já realizadas é a importância da combinação de métodos qualitativos e quantitativos para resultados mais assertivos; assim como, a consideração do máximo de variáveis possíveis que intervêm nas diferentes etapas do processo, seja na formulação de agenda, na votação de propostas e negociações ou, ainda, na implementação política. A seguir é sugerida uma lista de variáveis que podem ser utilizadas na análise de grupos de interesse empresariais:

Quadro 17 - Relação de variáveis presentes na literatura acerca da atuação de grupos de interesses empresariais

Dimensões de análise	Variáveis	Descrição
Grupos de interesse	Tipo de grupo e de membros	empresarial, social, sindical, setorial, misto, etc.
	Recursos	financeiros, humanos e informacionais
	Colaboração (coalizões)	quantidade de membros, posição compartilhada, organização e recursos.
	Capacidade organizacional	recursos e estrutura
	Modalidades de participação	manifestante, observador, consultor, conselheiro ou membro.

	Formas de atuação	representação direta ou indireta, formal ou informal, presencial, virtual, canais de interlocução, etc.
	Padrões de atuação	apoio, oposição, proposição, proteção, abstenção ou suporte.
Contexto	Destaque	Apoio ou oposição social, atenção da mídia, outros.
	Saliência do tema	Agenda presidencial, proposta congresso, regulatória, outros.
	Complexidade do tema	Necessidade de conhecimento técnico, envolvimento internacional, outros.
	Integração	Decisões no âmbito supranacional, blocos econômicos, livre comércio, união aduaneira, etc.
	Ambiente econômico	Regulação de mercado, estado da economia, modelo econômico, etc.
Estado	Canal de interlocução	executivo, legislativo ou judiciário
	Fonte da proposta	Executivo ou legislativo
	Ambiente institucional	Pluralista, corporativista, estadista, autoritário, democrático, etc.
	Mecanismos	Consulta pública, conselhos, formal, informal, etc.
	Divisão do governo	majoritário ou minoritário
	Estágio do processo político	Formulação, negociação, votação ou implementação.
	Capacidade	Organizacional, política ou técnica

Fonte: elaborado pela autora, a partir de revisão sistemática.

A presente pesquisa, como será visto nas seções seguintes, se utilizará de algumas das variáveis apresentadas nas três dimensões de análise. Quanto aos grupos de interesse

foram consideradas questões como capacidade organizacional, modalidades de participação, formas de atuação e padrões de atuação. No que diz respeito à dimensão contextual, as variáveis não serão aplicadas como mecanismos explicativos, mas são considerados como norteadores à contextualização histórica do processo de negociação sob análise, trazendo à tona questões como destaque dado à mídia e aos grupos de apoio ou oposição, saliência do tema conforme a agenda presidencial, complexidade de alguns temas críticos à negociação, a interação intrabloco no Mercosul e as questões conjunturais do ambiente macroeconômico. Por fim, na dimensão estatal, serão considerados os mecanismos de participação e a capacidade da burocracia.

Dentre as contribuições específicas à análise da participação de grupos de interesse em negociações internacionais, que serão utilizadas na pesquisa, é possível ressaltar primeiramente o trabalho de Cuhadar (2019). Ainda que sua tipologia de modalidades de participação tenha sido criada para análise das negociações de paz, em muito pode ser utilizada para outros processos, tais como as negociações comerciais. O modelo é útil especialmente no que diz respeito à ideia de grau de intensidade na participação, pois trata-se de uma proposta que foge da dicotomia classificatória entre inclusão e exclusão de atores sociais, além de contemplar fases presentes em qualquer construção de acordos. Para além disso, é possível utilizá-la para análises comparativas, seja entre Estados ou entre tipos de grupos como trabalhadores e empresários ou organizações e cidadãos, o que eventualmente poderia ser feito a partir dos resultados da presente pesquisa.

Com relação às questões contextuais, as consequências da Europeização abordada por Saurugger (2007) podem também ser replicadas para casos de negociações internacionais comerciais realizadas pelo bloco europeu, ou ainda, pode ser adaptado a outros processos de integração e blocos econômicos, como será feito no caso do Mercosul.

Partindo para a leitura da capacidade dos grupos de interesse em negociações internacionais, destacam-se como elementos considerados nessa pesquisa, os indicadores organizacionais abordados por Klüver (2012) e Albareda; Braun, (2019), os quais podem ser combinados para mensuração quantitativa e, por outro lado, a proposta de análise de *stakeholder* utilizada por Zhang; Yan (2009) pode ser aplicada tanto para análise qualitativa dos condicionantes da capacidade dos grupos de interesse, bem como dos atores estatais que são utilizados como canais de interlocução. Além disso, as dimensões analíticas política e burocrática de Zhang; Yan (2009) trazem um importante contribuição para análises de negociações internacionais, visto que essas perpassam estratégias de agenda presidencial, paradigmas de política externa e os arranjos institucionais que articulam a

formulação de acordos. Por esse motivo, suas dimensões analíticas serão consideradas na seção de reconstrução histórica do processo de negociação.

A presente pesquisa também acaba por preencher uma lacuna de abordagem da literatura de participação política empresarial, tendo em vista a escassez de estudos que contemplam em suas análises a relação da sociedade civil com a burocracia, tal como apontado por Hojnacki et al. (2012). Como apresentado, apenas um dos modelos de mensuração estudam a interação com a burocracia das agências reguladoras, enquanto a maioria aborda a interação com a seara legislativa.

A análise do Brasil também agrega à literatura, uma vez que verifica-se uma prevalência de estudos sobre os países europeus, especialmente membros da União Europeia, seguidos pelo modelo institucional norte-americano, principalmente estadunidense, à exceção dos estudos de Zhang; Yan, (2009), Chen; Huang, (2019) que analisam a forma como se dá a participação empresarial na China e a pesquisa de Cuhadar, (2019), que analisa países africanos e latino-americanos, sob a ótica de construção de paz, se distanciando do escopo de processos decisórios. Lembrando que os estudos sobre o Brasil são oriundos da pesquisa exploratória e não resultado do protocolo de busca sistemática.

O artigo de Albareda; Braun, (2019), também é aplicável ao estudo da CEB, pois traz justamente a discussão sobre a interação entre os elementos: informação e organização. Os autores argumentam que as questões organizacionais são subestimadas nos estudos sobre grupos de interesse, apesar de ser uma variável importante para explicar como se dá o acesso desses grupos nas instituições públicas e em que medida eles atendem as expectativas de uma posição intermediária que lhe é exigida. No que os autores chamam de “*transmission belts*” (esteira ou cinturão de transmissão), os grupos de interesse precisam de um desenho organizacional que lhes permita cumprir com as tarefas de coleta e articulação de interesse que dependem da devida agregação e assertivo fluxo de informações.

Nesse sentido, dois tipos de informações são considerados nesse trabalho, a *expertise* (especialidade) que diz respeito às questões técnicas e científicas e as informações políticas, vindas do suporte de cidadãos e atores econômicos de relevância. Ambos os tipos podem favorecer a capacidade das instituições públicas, tornando suas ações, por um lado eficazes, e por outro legítimas. O desafio dos grupos de interesse estaria, exatamente, em agregar e articular os interesses (políticos) e transformá-los em informações relevantes para a formulação política (critérios técnicos). Essa capacidade, por sua vez, estaria ligada ao desenho organizacional que permite em maior ou menor medida

agregar, canalizar e potencializar esse fluxo de informação (ALBAREDA; BRAUN, 2019). Desse modo, cabe verificar a relação da capacidade organizacional da CEB com sua oferta de contribuição técnica nas negociações.

Tendo isso posto, a seguir serão apresentados os materiais e métodos para a análise empírica do estudo de caso da participação da Coalizão Empresarial Brasileira nas negociações entre Mercosul e União Europeia, a qual, como dito, se utilizou dos resultados encontrados na revisão sistemática e partiu da fundamentação teórica previamente apresentada.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Conforme apresentado no capítulo introdutório dessa dissertação, a hipótese sustentada nesta pesquisa é de que a participação da CEB durante as negociações entre Mercosul e EU esteve condicionada a contribuição técnica, enquanto sua influência política foi limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores.

Para testar essa hipótese a presente pesquisa recorreu a quatro processos analíticos. Primeiramente um resgate histórico do processo de negociação entre Mercosul e União Europeia com ênfase no âmbito doméstico brasileiro, mas sem desconsiderar fatores exógenos do contexto internacional e intrabloco. Em segundo lugar, análise do processo, especialmente no que diz respeito às interações e atuação dos atores sob análise, MRE e CEB, utilizando como base metodológica a revisão sistemática previamente apresentada. Vale mencionar, que outros ministérios apresentaram um papel relevante nas interações com a CEB, de modo que também foram considerados ocasionalmente ao longo do estudo.

Na sequência, é apresentada uma proposta de mensuração da permeabilidade da política comercial diante das demandas da CEB, a partir do resultado da parte comercial do Acordo estabelecido entre Mercosul e União Europeia, utilizando como base a construção conceitual de permeabilidade e as propostas metodológicas da revisão sistemática. Complementarmente, nessa etapa, são analisados os roteiros de entrevistas respondidos por representantes do setor privado, membros participantes da CEB e pela Gerência da própria CEB que auxiliaram na obtenção de avaliações que, via dados secundários, não seriam possíveis obter, a fim de validar sua percepção quanto à permeabilidade ao longo do processo.

3.1 MATERIAIS

Para a reconstrução do processo histórico das negociações entre Mercosul e União Europeia, foram utilizadas literaturas (artigos, livros, dissertações e teses), notícias veiculadas na mídia, notícias, notas, resenhas, discursos e vídeos disponibilizados pelo Itamaraty e pelo Portal da Indústria em seu canal de notícias, estudos disponibilizados pela Confederação Nacional da Indústria e informativos disponíveis no site do Mercosul.

Recorreu-se também a leitura de tratados, resumo do acordo e aos decretos devidamente citados ao longo da exposição.

No que diz respeito a análise do processo, foram utilizados documentos disponibilizados pela Coalizão Empresarial Brasileira que totalizaram 190 arquivos entre diversas modalidades de conteúdo, tais como, troca de e-mails entre a CEB e seus membros, troca de correspondências entre a CEB, Ministérios e Gabinete da Presidência da República, agendas, relatórios e atas de reuniões, apresentações dos representantes governamentais, apresentações de consultorias técnicas contratadas pela CEB, documentos de posição da indústria organizados e divulgados pela Confederação Nacional da Indústria – CNI e apresentações do organograma e da estrutura da área internacional da CNI. Além dos documentos disponibilizados pela CEB, também foi consultada a plataforma profissional *LinkedIn* para análise dos profissionais identificados nas reuniões e os sites das instâncias burocráticas envolvidas no processo.

Quanto às propostas do setor empresarial, a análise se baseou na publicação “Negociação entre Mercosul e a União Europeia – documento de posição da indústria”(CNI, 2017), elaborado pela Confederação Nacional da Indústria em 2017, no contexto das negociações do acordo comercial. O documento apresenta-se com o objetivo de formalizar os interesses discutidos no âmbito da Coalizão Empresarial Brasileira e pautá-los ao governo brasileiro e as autoridades negociadoras, visando previsibilidade para a indústria brasileira.

Deste modo, para comparação de coincidências, tal como apresentado no documento supracitado, foram consideradas as temáticas conforme quadro a seguir:

Quadro 18 – Temas e subtemas do acordo Mercosul e União Europeia – propostas do setor empresarial

Tema	Subtema
Comércio de bens	período de desgravação (transição)
	tratamento diferenciado
	quotas para agronegócio
	standstill
	cláusula evolutiva
	indústria nascente
	bens usados, remanufaturados, reconicionados, reparados ou sujeitos a modificações similares

	subsídios à exportação e apoio doméstico
	medidas não tarifárias
	medidas restritivas decorrentes de problemas de balanço de pagamentos
Regras de origem	drawback
	separação contábil
	requisitos de origem de produtos que incorporam insumos de fora
	cláusula de tolerância
	comprovação de origem
	verificação de origem
	cláusula anti fraude
	comitê conjunto
Aduana e facilitação de comércio	solução de consultas
	encargos e taxas
	automatização e janela única
	liberação de mercadorias
	apelação
	comitê bilateral em aduana e facilitação de comércio
	consularização
Barreiras técnicas ao comércio	avaliação de conformidade
	reconhecimento mútuo
	transparência
	padrões privados
	tratamento especial e diferenciado
	assistência técnica
	regras setoriais
	comitê TBT
Medidas sanitárias e fitossanitárias	aproximação regulatória
	prevalência de regulação baseada em ciência
	princípio da regionalização e compartimentalização

	transparência
	prazos para inspeção e autorização de estabelecimentos
	padrões privados
	assistência técnica
	comitê de SPS
	solução de controvérsias
Cooperação e construção de capacidades	papel do setor privado
	temas de cooperação
	comitê e ponto focal
	tratamento diferenciado
	solução de controvérsias
Desenvolvimento sustentável	escopo e objetivos do acordo
	tratamento especial e cooperação
	protecionismo
	direito de regular e padrões internacionais
	diálogo com sociedade civil e entre governos
	produtos florestais e pesca
	informações científicas e técnicas
Defesa comercial	cláusula do menor direito (lesser duty)
	salvaguardas globais
	salvaguardas bilaterais ou preferenciais
	salvaguarda para indústria nascente
	indústria fragmentada
	cooperação e troca de informações
Comércio de serviços e estabelecimento	países prioritários
	movimento de pessoas
	telecomunicações
	reconhecimento de equivalência de diplomas
	estabelecimento

Compras governamentais	regras de origem e denegação de benefícios
	denegação de benefícios
	condições compensatórias especiais (Offsets)
	medidas de transição
	publicação de informações e transparência
	cooperação e assistência técnica
	registros e processos de participação
	documentos de contratação
	Instrumento Internacional de Compras Públicas (International Procurement Instrument - IPI)
	cobertura da oferta da EU
Propriedade intelectual	tratados internacionais
	proteção para produtos farmacêuticos e agroquímicos
	apreensão de mercadorias em trânsito
	indicações geográficas
	enforcement
	biodiversidade e conhecimentos tradicionais
	transferência de tecnologia

Fonte: elaborado pela autora, a partir da publicação Negociação entre Mercosul e a União Europeia – documento de posição da indústria (2017).

Em seguida, para comparação via análise do resultado do acordo nas temáticas acima citadas foram consultados:

- Documentos oficiais disponibilizados pelo site do Itamaraty (2019) em julho de 2019³⁰ contendo os textos do Acordo de Associação Mercosul – União Europeia em 29 temáticas, dentre elas, aquelas abordadas pelo setor empresarial, conforme documentos previamente citados.

³⁰ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em 11 de janeiro de 2020.

- “Acordo de Associação Mercosul-União Europeia – resumo informativo elaborado pelo Governo Federal (2019), visando a disseminação de informação acerca do resultado do acordo perante os interesses brasileiros.
- “Análise de acordo Mercosul-UE”³¹ – documento informativo tramitado via e-mail entre os membros da Coalizão Empresarial Brasileira e elaborado pela Confederação Nacional da Indústria em 2019, com o objetivo de esclarecer os principais pontos do acordo no que tange aos interesses empresariais, com base nas propostas do documento supracitado.

Por fim, vale mencionar que dois subtemas citados no documento base foram desconsiderados durante a análise de resultado, devido à lacuna de informação, inclusive pela Confederação Nacional da Indústria, questionada via e-mail³². Foram eles: tarifas base para desgravação referente ao tema comércio de bens e oferta do Brasil para a UE e exceções citado em compras governamentais.

No que se refere ao roteiro de entrevistas, foram elaboradas perguntas orientadas às lacunas não respondidas via análise de dados e documentos, cujo objetivo era obter a auto avaliação da CEB bem como a avaliação de seus pares, além da percepção de ambos quanto ao modelo institucional da política comercial brasileira no que diz respeito à participação da sociedade civil. As entrevistas foram enviadas via e-mail e respondidas pelo Google Forms pelos representantes das instituições membros da CEB (Abifina, Usiminas, BMW do Brasil e Abimci) e pelo Gerente de Negociações Internacionais responsável pela coordenação da CEB.

3.2 MÉTODOS

A fim de atender ao objetivo de analisar a participação empresarial, por meio da CEB, ao longo do processo de negociação, utilizou-se como base o método de análise de conteúdo (Bardin, 1977) e documental (Pimentel, 2001), combinado ao *process tracing* (ANDREW; CHECKEL, 2015).

³¹ Coalizão Empresarial Brasileira. Comunicado: análise acordo MSC-EU. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: ceb@cni.com.br. 2019.

³² MATOS, Carolina T. Confederação Nacional da Indústria. Dados Pesquisa. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: carolina.matos@cni.com.br. 2019.

No que diz respeito à análise do resultado do acordo, que contempla o segundo objetivo de mensurar o grau de permeabilidade da política comercial brasileira, conduzida pelo MRE, diante das demandas da Coalizão Empresarial Brasileira no resultado das negociações do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia, buscou-se identificar a coincidência de propostas da Coalizão Empresarial Brasileira no resultado do Acordo de Cooperação Mercosul – União Europeia, também utilizando os métodos de análise de conteúdo e documental. Além disso, foi necessário atribuir grau de intensidade ao conceito de permeabilidade, permitindo sua mensuração.

Para isso, primeiramente, atribuiu-se pesos distintos às propostas verificadas no documento “Negociação entre Mercosul e a União Europeia – documento de posição da indústria”, conforme o caráter da demanda, podendo ser técnica ou posicional.

Tabela 1 – Peso da proposta empresarial	
Tipologia	Peso atribuído
Proposta Técnica	1
Proposta Posicional	2

Fonte: Elaborado pela autora.

As propostas técnicas, como o nome indica, são baseadas em seu caráter essencialmente técnico, ou seja, na forma em que foram apresentadas, são desprovidas de termos que confirmam interesses específicos do setor empresarial, trata-se de questões de padronização, procedimentos e regulamentação. Abaixo são apresentados dois exemplos:

- a) Aduana e facilitação de comércio: tornar público, inclusive eletronicamente e nos idiomas oficiais do acordo, informações sobre encargos e taxas impostos cobrados pelas aduanas e agências. As informações devem ser detalhadas e conter a agência responsável pela cobrança, justificativas para a aplicação e a forma como o pagamento deve ser realizado.
- b) Regras de origem: permitir à parte investigadora, em casos em que a fraude de origem for comprovada, negar tratamento preferencial apenas para empresa alvo da operação, incluindo expressamente linguagem que garanta que outros exportadores do mesmo produto em questão não serão penalizados com a perda do tratamento preferencial

Já, uma proposta posicional apresenta termos que indicam um posicionamento enviesado em questões como tratamento diferenciado ao Brasil ou aos países do Mercosul, solicitação por maior participação do setor privado na tomada de decisões no processo de implantação do acordo, ou defesa de interesses específicos empresariais. Novamente, abaixo são apresentados dois exemplos:

- a) Barreiras técnicas ao comércio: prever a concessão de assistência técnica para auxiliar os países do Mercosul a cumprir com as exigências dos regulamentos, padrões e procedimentos de avaliação da conformidade aplicados pela UE. Sugere-se que sejam negociadas não somente regras prevendo melhores esforços de cooperação para assistência técnica, mas também regras específicas para auxiliar os países do Mercosul na obtenção da tecnologia necessária para a implementação de sistemas de controle de qualidade, incluindo a realização de procedimentos de avaliação de conformidade, e para poder cumprir com requisitos estabelecidos em padrões e regulamentos quando não for possível a avaliação da conformidade ou reconhecimento mútuo.
- b) Cooperação e construção de capacidades: reconhecer que o envolvimento do setor privado é essencial nas ações de cooperação, principalmente para a maior inserção das micro e pequenas empresas no comércio internacional. Encorajar, também, a cooperação entre o setor privado do Mercosul e do bloco europeu, principalmente no que tange aos padrões privados aplicados ao comércio.

Em um segundo momento, verificou-se a correspondência entre a proposta do setor empresarial e a posição final do Acordo de Associação. Para tanto, novamente atribuiu-se diferentes pesos conforme o nível de coincidência, podendo a proposta ser classificada como não atendida, atendida parcialmente ou atendida integralmente. Para propostas não atendidas, portanto, foi atribuído peso negativo inversamente às propostas atendidas, enquanto propostas parcialmente atendidas receberam peso intermediário, como mostra tabela abaixo:

Tabela 2 – Peso da correspondência entre a proposta empresarial e o resultado do Acordo

Tipologia	Peso atribuído
Proposta não atendida	-2

Proposta parcialmente atendida	1
Proposta integralmente atendida	2

Fonte: Elaborado pela autora.

Vale destacar que o uso do termo atendida não implica uma relação causal, ou seja, o fato de haver correspondência entre a proposta empresarial e o resultado do acordo, não necessariamente comprova que o resultado seja reflexo unicamente da posição empresarial. Optou-se por utilizar o termo, por entender que do ponto de vista empresarial, objeto central dessa análise, a proposta colocada à disposição do governo, foi ou não atendida, trazendo indícios, portanto, sobre o nível de permeabilidade da política comercial.

Finalmente, cada um dos subtemas foi analisado a partir dos pesos atribuídos e as respectivas correspondências entre a proposta e o resultado do acordo, permitindo a mensuração do grau de permeabilidade do setor governamental em relação às demandas do setor empresarial na conclusão da parte comercial do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, conforme será apresentado no próximo capítulo.

No que se refere à última etapa, para obter a auto avaliação da CEB e avaliação de seus pares quanto à sua atuação, bem como ao modelo institucional da política comercial brasileira no que diz respeito à participação da sociedade civil organizada, foi aplicado um roteiro estruturado de entrevista com perguntas abertas e fechadas, estas por sua vez elaboradas no modelo de escala de Likert. Na entrevista aplicada aos membros da CEB prevaleceram as perguntas fechadas, possibilitando a hierarquização das avaliações positivas e negativas dos mecanismos de participação e a comparação das avaliações dos diferentes ministérios envolvidos nas negociações, inclusive o MRE e da própria CEB em seu papel de representante. No roteiro aplicado à CEB optou-se por perguntas fechadas apenas no que diz respeito aos mecanismos de participação e perguntas abertas sobre seu papel e interação com o MRE.

4 AS NEGOCIAÇÕES ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA: UMA BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Para a reconstrução do contexto histórico das negociações entre Mercosul e União Europeia houve o esforço de utilizar as dimensões analíticas política e burocrática propostas por Zhang; Yan, (2009), considerando, portanto, a questão ideológica, o poder político, os grupos de interesse, o arranjo institucional e os burocratas.

As seções seguintes se detêm nos principais eventos ao longo dos 20 anos de negociações, com ênfase na estrutura doméstica brasileira, mas sem desconsiderar conjunturas políticas e econômicas e as interações no nível doméstico, regional e internacional.

4.1 PRIMEIROS PASSOS DA INSERÇÃO INTERNACIONAL

No início dos anos 1990 os países latino americanos não foram exceção ao chamado “pensamento único” propagado pelas interpretações de políticas econômicas neoliberais que marcaram a ruptura com o paradigma do Estado desenvolvimentista para adaptação às estruturas hegemônicas do mundo globalizado (MEZA, 2002, p. 36-39). Neste contexto, a política internacional se encontrava no cerne das preocupações, diante de diversas iniciativas multilaterais de comércio, integração regional e cooperação internacional, inseridas no caso brasileiro em um cenário tanto de transição entre regimes políticos, como entre modelos econômicos, resultando em um ambiente de instabilidade e incertezas quanto as medidas governamentais que dariam rumo ao novo ciclo político e econômico.

O processo de redemocratização, a abertura econômica e a busca por maior inserção internacional levaram o Brasil a passar por amplas mudanças político-institucionais, a fim de atender e incorporar padrões e exigências internacionais. Nesse sentido, no período que compreende o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e de Itamar Franco (1992-1995), o Ministério das Relações Exteriores - MRE, teve papel

central nas negociações com o Uruguai³³, Argentina³⁴; países que viriam (juntamente com o Paraguai) a formar o Mercosul – Mercado Comum do Sul, acordo regional formalizado pelo Tratado de Assunção Sul em 1991, cujas bases institucionais foram estabelecidas por meio do Protocolo de Ouro Preto de 1994.

Do mesmo modo, o Mercosul projeta-se para inserir-se num modelo de regionalismo aberto³⁵, de modo que o primeiro passo para o estreitamento das relações entre o recém formado bloco do Mercosul e o bloco europeu (inicialmente Comunidade Econômica Europeia que evoluiu para União Europeia) foi dado um ano após a assinatura do Tratado de Assunção (THEMOTEO, 2020). Essa aproximação pode ser compreendida como reflexo da preocupação europeia com a eficácia institucional dos países do Mercosul que, a partir de então, se inseriam em um processo de integração regional que os posicionava de maneira estratégica no mercado internacional perante os países desenvolvidos e diante da onda de liberalização econômica (VENTURA, 2003).

Em paralelo às conversações iniciais, no Brasil, a expectativa do governo Collor era de superação da velha ordem econômica, baseada numa lógica substitutiva, por um processo de modernização capaz de garantir competitividade diante do aprofundamento do processo de globalização. Deste modo, as metas do governo baseavam-se em três pilares: atualização da agenda internacional do país adotando uma postura aberta a discussões sobre temas como normas de proteção de trabalho, direitos humanos, proteção ao meio ambiente dentre outros, construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos de modo a mitigar conflitos de interesse sobre a legislação de propriedade intelectual e, por fim, descaracterização da imagem terceiro mundista. Já a política econômica se aproximava aos modelos do Chile, México e Argentina, ainda que de maneira mais conservadora e gradual, tendo em vista o mantimento de subsídios e incentivos à exportação. As medidas adotadas contemplaram anulação de tarifas, abertura a novos segmentos de importação e a eliminação de alguns subsídios e incentivos fiscais para a produção (HIRST; PINHEIRO, 1995).

³³ Acordo de Complementação Econômica nº 2 - Brasil/Uruguai, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 88.419, de 20/06/83.

³⁴ O processo de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina teve início com a Declaração do Iguaçu, assinada pelos presidentes José Sarney e Raúl Afonsin e consolidou-se com o Acordo de Complementação Econômica nº 14, por meio do decreto nº 60 de 15/03/1991.

³⁵ Conceito elaborado pela CEPAL no decorrer da década de 1990 que sugere uma inserção da América Latina no processo de globalização da economia mundial via processo de liberalização de mercados caracterizado por negociações com outras regiões como União Europeia e Estados Unidos, alegando que o regionalismo aberto criaria um processo de interdependência regional que geraria por sua vez maior competitividade internacional à região.

Apesar do interesse do governo de Collor em ampliar a competitividade internacional do Brasil, logo o presidente se viu diante de uma crise política oriunda da incapacidade de articulação do governo com as elites políticas e econômicas, a fim de viabilizar o abandono do modelo desenvolvimentista para a implementação de políticas liberalizantes. O impasse político atrelado a uma crise ética resultou no afastamento do então presidente, ocasionando a desconfiança no modelo liberal e o recrudescimento do neodesenvolvimentismo. Além disso, durante o processo de afastamento do ex-presidente, o Parlamento ganhou maior protagonismo na definição de agendas, o que estimulou o debate interno sobre questões de política externa, abrindo espaço para a participação de *lobbies* militares, empresariais e políticos (HIRST; PINHEIRO, 1995). Verifica-se, neste sentido, evidências da dificuldade governamental em atrelar o planejamento da política externa com os interesses domésticos, bem como o avanço da influência de atores não estatais na formulação de política.

Ao se verificar que o modelo proposto pelo governo não se consolidou por não contar com a base de sustentação suficiente para garantir o apoio doméstico, o MRE enxergou a necessidade de adaptar a estrutura burocrática que até então compreendia a agenda externa como vontade do Estado para incorporar as questões suscitadas pela sociedade civil. Deste modo, a instituição adotou um posicionamento dicotômico, marcado pela desconfiança do liberalismo, que exigiam uma postura voltada ao neodesenvolvimentismo, ao mesmo tempo que abria espaço para discussão, associando-se ao posicionamento liberal³⁶ (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Nesse sentido, ainda que se compreenda a importância da participação da sociedade civil na formulação de políticas comerciais, especialmente no que diz respeito a acordos econômicos internacionais, existe uma dificuldade em envolvê-la dada a complexidade da pauta e a responsabilidade do Estado em assumir as responsabilidade de aplicação das regras negociadas com os demais Estados para a garantia de sua credibilidade internacional.

Deste modo, a pauta de política externa passa a ser de interesse de atores não estatais, cientes de que decisões nesta seara impactam suas performances econômicas

³⁶ O padrão de relacionamento com os Estados Unidos exemplifica o cenário de posicionamentos incompatíveis. Como apresentado por Hirst; Pinheiro, (1995, p. 9-10), em função da tramitação da Lei de Propriedade Intelectual, duas posições se manifestavam. Uma em convergência com os interesses norte-americanos, compreendia o alinhamento como uma recuperação da credibilidade internacional do Brasil, abalada pelo impasse político no âmbito doméstico. Outra linha de pensamento alegava que o distanciamento de Washington garantia ao Brasil espaço de manobra e consequente defesa dos interesses nacionais.

no ambiente doméstico, mas sua participação está longe de ser institucionalizada, tendo em vista a ausência de qualquer capacidade organizacional e de relações formalmente estabelecidas com os órgãos governamentais. Vale ainda destacar que a Cacex – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, criada em 1953 no governo de Getúlio Vargas foi extinta no governo Collor em um momento de ampla reorganização institucional, se integrando ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento – MEFP, o qual por meio de secretarias, coordenava as tratativas de comércio exterior. Além disso, no que tange as negociações internacionais, o MRE possui nesta fase, um caráter essencialmente centralizador e insulado. Responsável pela formulação e conteúdo da política externa, o ministério é até então o único detentor da competência técnica e institucional nesta área e, portanto, tem autonomia para atuar e responder em nome do Estado (VEIGA; IGLESIAS, 2002).

No que diz respeito às interações inter-regionais, em maio de 1992 foi firmado o Acordo Interinstitucional entre a Comissão Europeia e o Conselho Mercado Comum – CMC em resposta ao primeiro encontro entre os Ministros das Relações Exteriores da Comunidade Europeia e do Mercosul. Os termos do acordo previam em seu cerne a cooperação técnica interinstitucional com a finalidade de a Comissão Europeia transmitir ao Mercosul a sua experiência no processo de integração. Para isso foram previstas ações de intercâmbio de informações, formação profissional e assistência técnica, em um primeiro momento, nas áreas de aduanas, normas técnicas e agricultura (VENTURA, 2003).

O avanço do relacionamento pôde ser percebido tanto em manifestações institucionais como demonstrado nas declarações europeias durante a Cúpula de Corfu e pela reação positiva formalizada na Declaração dos Presidentes do Mercosul sobre a União Europeia, como também no crescimento do fluxo comercial, notado na balança comercial entre os blocos. Diante disso, por iniciativa do Conselho Europeu, em 1994 iniciaram-se as discussões acerca do estabelecimento de um Acordo - Quadro Inter-regional, baseado em análises de viabilidade coordenados pela Comissão Europeia, o qual foi firmado em 1995, baseado nos pilares do diálogo político, da cooperação (econômica, social, institucional, técnica, financeira e cultural) e da liberalização comercial de bens e serviços. No entanto, as negociações só iniciaram de fato em 1999 (VENTURA, 2003).

Convém lembrar que já no início das discussões sobre o possível acordo de associação entre os blocos sabia-se da morosidade do processo. Apesar do otimismo do então Ministro brasileiro das Relações Exteriores Celso Amorim ao declarar em 1994 que a velocidade das negociações poderia ser maior do que esperado porque as economias do

Mercosul e da Europa seriam organizadas em bases semelhantes, a previsão inicial era de criar um zona de livre comércio que não fosse além de 2020 (ROSSI, 1994).

No íterim entre a formalização do Acordo Quadro e o início das negociações, houve diversas iniciativas de cunho institucional, com o intuito de organizar o aparato necessário para o início das negociações. Nesse período, foram, portanto, definidos os canais de diálogo político com a criação do Conselho de Cooperação, responsável pela implementação do acordo, do Comitê Conjunto de Cooperação, órgão de auxílio ao Conselho e do Subcomitê Conjunto, cujo objetivo era realizar um trabalho preparatório para o lançamento das negociações, cabendo ao outorgado Grupo Mercado Comum o papel de negociar o acordo quadro em nome do Mercosul (BONOMO, 2006). Além disso, foi assinado entre o Parlamento Europeu e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul a Declaração Conjunta sobre cooperação interparlamentar, cujo objetivo era formalizar o compromisso com o diálogo permanente entre os blocos, previsto por meio de encontros entre o alto escalão dos Ministérios de Relações Exteriores e Chefes de Estado, ainda assim, no bloco europeu, o processo de ratificação passou também pelos parlamentos nacionais dos então quinze países do bloco (VENTURA, 2003). Por fim, a partir da I Cúpula União Europeia – América Latina realizada no Rio de Janeiro em 1999, onde foram discutidas as propostas de estrutura, metodologia e calendário das negociações, criou-se o Comitê de Negociações Birregionais – CNB³⁷, (BONOMO, 2006).

Já no Brasil, entre a assinatura do Acordo Interinstitucional em 1992 e a fixação do objetivo de iniciar as negociações birregionais em 1999, o país esteve sob a presidência de Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). No governo Itamar, a presidência se posiciona com mais cautela quanto a estratégia de inserção internacional do país, quando comparado ao seu antecessor. Sem atrelar o discurso a paradigmas, o então presidente do mesmo modo delega ao Itamaraty (MRE) a condução da Política Externa.

Nesse governo, a ação diplomática foi intensificada na tentativa de viabilizar via Nações Unidas, a construção de uma Agenda de Desenvolvimento atrelada a Agenda para a Paz, trazendo à tona discussões como direitos humanos, meio ambiente e segurança internacional. No que diz respeito à política comercial, o Brasil buscou se alinhar aos seus pares em desenvolvimento, como Rússia, Índia, China e África do Sul (alinhamento que

³⁷ O CNB definiu os objetivos gerais do futuro acordo, assim como a metodologia para sua negociação, que foi dividida entre temas políticos, comerciais e de cooperação. Decidiu-se que o Comitê reunir-se-ia ao menos três vezes por ano e que, em cada reunião, seriam tratados os três aspectos do futuro instrumento.

culminou na formação da Cúpula do BRICS mais tarde), também se posicionou a favor da institucionalização de um regime de comércio multilateral durante a Rodada do Uruguai³⁸ e se comprometeu com as negociações de integração regional com o Mercosul. Além disso, o governo Itamar também buscou se aproximar de outras economias latino americanas, tais como Chile³⁹, com a tentativa de incorporá-lo ao projeto de integração latino-americana, Venezuela⁴⁰, por meio de aproximação bilateral, Colômbia, com a criação da Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia⁴¹, Uruguai, para discussões sobre o combate de comércio de produtos subsidiados⁴², Paraguai, para o desenvolvimento da região fronteira e desenvolvimento de estudos de viabilidade da hidrovía Paraguai-Paraná⁴³ e Bolívia para planejamento da construção do gasoduto entre os dois países (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Nesse período, novamente a estrutura organizacional da Política comercial brasileira é alterada e o então MEFP é desmembrado, e as pautas de comércio exterior passam a ser encabeçadas pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo – MDIC, mais uma vez distribuindo as atribuições operacionais em suas secretarias.

Enquanto a primeira fase da abertura comercial foi marcada pela liberalização como parte de uma agenda de reformas e modernização econômica, frente as pressões do mercado internacional que exigiam adaptação, especialmente do setor industrial para a garantia de sobrevivência e competitividade internacional, a segunda fase da abertura comercial do Brasil é caracterizada por um novo movimento de promoção do setor exportador. Neste sentido, a liberalização econômica passou a ser percebida, tanto como uma ferramenta macroeconômica como um instrumento de barganha imprescindível para acesso a novos mercados para exportação.

³⁸ A Rodada do Uruguai teve início em 1986 e finalizou em 1994 com a criação da Organização Mundial do Comércio e a incorporação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

³⁹ O Acordo de Complementação Econômica n.º 35 – Mercosul/ Chile, foi firmado na República Argentina em junho de 1996 e internalizado no Brasil pelo Decreto n.º 2075/96, de 19 de novembro do mesmo ano.

⁴⁰ O marco institucional da cooperação bilateral entre Brasil e Venezuela é a assinatura do Protocolo de La Guzmania de 1994 e foi consolidado com a ratificação do Acordo de Complementação Econômica n.º 69 de 2012.

⁴¹ Mecanismo bilateral que se iniciou em 1994. Desde 2017, as relações comerciais são submetidas ao Acordo de Complementação Econômica n.º 72.

⁴² O limite de subsídio para produtos agrícolas foi pauta da Rodada de Uruguai em 1994.

⁴³ O estudo compreende a Hidrovía que se estende, de Cáceres, no Brasil, até sua desembocadura no rio de la Plata, incluindo o Porto de Nueva Palmira no Uruguai e abrange toda a área de influência da Hidrovía nos cinco países da Bacia do Prata: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Apresenta um diagnóstico da situação da navegação e da economia da região e um prognóstico das condições futuras, a partir do qual é feita a análise de viabilidade econômica e financeira. O prognóstico tem por base a intermodalidade de transporte e a previsão de fluxos de carga conforme os planos de desenvolvimento econômico dos cinco países.

Assim, no governo de FHC, iniciam-se os esforços em aproximar o Mercosul com as demais economias. Em meados da década de 1990, esse posicionamento vinha de encontro com a necessidade de reverter os déficits da balança comercial, em grande medida devido a pressão exercida pela âncora cambial do Plano Real, bem como com o intuito de reduzir a vulnerabilidade externa em um cenário de intensa volatilidade, diante das crises financeiras no México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998) (BONOMO, 2006).

Esse governo dedicou-se principalmente a duas iniciativas: aproximação com os Estados Unidos para avanço das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA que se prolongou de 1994 a 2004 sem o estabelecimento de um consenso. E em 1995, a assinatura do já mencionado Acordo-Quadro entre Mercosul e União Europeia, que deu início às negociações.

Vale mencionar aqui que o início das negociações da ALCA propulsou o avanço institucional da Política Comercial brasileira. Por um lado, o setor privado se organiza para obter maior capacidade de influência e forma, em 1996, a Coalizão Empresarial Brasileira - CEB, coordenada pela Confederação Nacional da Indústria CNI -, com o objetivo de coordenar o processo de influência do setor empresarial nos processos de negociações comerciais, estabelecendo canais de diálogo com o governo brasileiro. Enquanto o setor público cria, no âmbito do MRE, a Secretaria Nacional da Alca (Senalca) com a finalidade de coordenar a formação da posição nacional, contemplando os interesses do setor privado (VEIGA; IGELSIAS, 2002)

Nesse âmbito, a configuração institucional foi reestruturada e em 1995 foi criada a Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República – CAMEX, com o papel de coordenar todas as áreas de comércio exterior, articulando as relações entre o Legislativo e o Executivo, o que representou um grande avanço na capacidade de ação pública na área. Além disso, a câmara também tornou-se porta de entrada para as demandas do setor privado, conforme mencionado por Veiga; Iglesias (2002, p.60):

a crescente relevância que adquiriram na política de comércio exterior as negociações comerciais, na segunda metade da década, também ofereceu oportunidade para um reordenamento institucional da área, envolvendo o setor público, mas também as relações deste com o setor privado.

Assim, do ponto de vista institucional doméstico brasileiro, ainda que seja clara a contribuição técnica da CAMEX, o órgão passou por diversas reestruturações hierárquicas ao longo dos governos seguintes, ora respondendo diretamente à Presidência, sendo composta por conselhos interministeriais, ora se subordinando ao MDIC; também sofreu mudanças quanto ao seu papel organizacional, ora coordenando as pautas de negociações internacionais, ora se atendo apenas a formulação de propostas da política comercial.

Sumariamente, no que diz respeito a relação entre Mercosul e União Europeia, é possível afirmar que o início do diálogo foi marcado pelo otimismo frente a abertura comercial e pelo compromisso de ambas as partes em avançarem em negociações baseadas no compartilhamento de valores democráticos. De todo modo, os obstáculos já começavam a aparecer, por um lado nas posições protecionistas de alguns setores europeus, por outro, na busca do Mercosul por condicionar a abertura às exportações de produtos primários, agrícolas e a atração de investimentos estrangeiros. Além disso, a crise oriunda da desvalorização do Real e o consequente impacto negativo na economia Argentina abriram espaço para críticas aos mecanismos institucionais do bloco incapazes de solucionar problemas econômicos intrarregionais (THEMOTEO, 2020).

4.2 INÍCIO DAS NEGOCIAÇÕES ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

A primeira fase de negociações entre os blocos do Mercosul e da União Europeia se deu entre 2000 e 2004, perpassando os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e pode ser dividida em duas etapas negociadoras que compreendem de 2001 a 2002 e 2003 a 2004.

Em primeiro lugar, vale ressaltar que as tratativas se iniciaram a partir do comprometimento das Partes com a democracia constitucional, o pluralismo, os direitos humanos e valores éticos, preceitos que acompanharam a retórica de todo o processo decisório. Em segundo lugar, é pertinente resgatar o discurso de abertura da VII Reunião da Comissão Mista Brasil-União Europeia realizada em maio de 2000. Na ocasião, o então Secretário Geral das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe de Seixas, expressa alguns elementos interessantes para compreender o caminho perseguido pelo Brasil durante as negociações. Em sua fala o Embaixador confirma a importância atribuída à relação com a União Europeia, mas alerta para a necessidade de se encontrar um denominador comum para que essa relação se torne devidamente equilibrada, citando como prova de desequilíbrio os déficits da balança comercial acumulados pelo Brasil nos

anos antecedentes. Em suas palavras: “não esperamos assistencialismos ou privilégios de qualquer espécie. Mas sim um tipo de relação equilibrada em que cada parte veja na outra um sócio, um parceiro capaz de negociar e implementar formas cada vez mais avançadas e equilibradas de comércio e cooperação (MRE, 2000)”.

Na sequência das cerimônias e a partir das definições institucionais, a primeira etapa das negociações contou com quatro rodadas iniciais que tiveram como foco a troca de informações para identificação de barreiras não tarifárias. Na quinta e sexta rodadas houve a elaboração de textos negociadores e troca de oferta de compromissos tarifários, onde a União Europeia inicialmente apresenta uma proposta sem a lista de bens agrícolas, a qual seria de interesse do Mercosul, seguida pela oferta do Mercosul que demanda um tratamento especial na forma de reciprocidade assimétrica no que diz respeito ao cronograma de desgravação tarifária (BONOMO, 2006). Ambas foram consideradas inaceitáveis pelas partes, expondo as dificuldades que estavam por vir na criação de consensos de interesses comerciais.

A sétima rodada em abril de 2002 resumiu-se ao trabalho preparatório da II Cúpula União Europeia- América Latina realizada no mesmo ano em Madri, na qual decidiu-se pela realização de um encontro entre os negociadores dos dois blocos em nível ministerial, que veio a ocorrer dois meses depois. Nessa ocasião, foi estabelecido o chamado Programa de Trabalho do Rio, o qual previa encontros entre a Comissão Europeia e os países do Mercosul para tratativas de medidas sanitárias e fitossanitárias, nova troca de oferta de bens e as primeiras ofertas de serviços e compras governamentais (BONOMO, 2006).

Já em 2003 ocorre a segunda etapa da primeira fase das negociações, na qual houve um incremento nas ofertas de ambas as partes, onde a UE insere alguns bens agrícolas e o Mercosul aumenta a reciprocidade de sua lista de oferta, além da troca de ofertas em serviços e investimentos que atendem as expectativas iniciais das partes. No entanto, a UE demonstrou descontentamento com a proposta em relação às compras governamentais, bem como na falta de harmonização das legislações nacionais dos países do Mercosul, enquanto esse último, permaneceu insatisfeito com a oferta agrícola europeia (BONOMO, 2006).

Paralelamente, nesse mesmo ano, o Brasil passava pela alternância presidencial. Nesse contexto, vale mencionar que o governo Lula não representou uma transição substancial no paradigma histórico da política externa do Brasil, de modo a manter a lógica do interesse do Estado em estabelecer acordos de livre comércio. Entretanto, assim como apontava seu discurso presidencial acerca da necessidade de mudança com relação ao

governo FHC, houve significativas alterações das prioridades dadas nas relações diplomáticas e comerciais. Deste modo, nesse governo intensificaram-se as relações com países em desenvolvimento e emergentes como os BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul) e a América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Já no que diz respeito à estrutura institucional, no início do governo a Camex passa novamente por alterações, exercendo a função de formulação de política comercial e sendo formada por um Conselho de Ministros. Além disso, foi integrado o Conselho Consultivo do Setor Privado – Conex com a função de assessorar os estudos e propostas voltadas ao aperfeiçoamento da política de comércio exterior (RAMOS, 2008).

Neste contexto, o empresariado tinha como crítica comum a diplomacia do governo, alegando que o MRE teria abandonado os objetivos de política comercial do país, focando em outros fóruns internacionais com o intuito de garantir um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU. Além disso, o fato de a CEB não ser formalmente institucionalizada, aliado ao fato de existir outros canais de comunicação entre o setor público e privado, a Coalizão reivindicava por maior transparência e abertura da política externa. De modo geral, ao invés de uma atuação voltada a defesa de pautas de comércio internacional, o empresariado estava mais focado nas críticas à atuação do governo (BONOMO, 2006).

Já em 2004 as negociações ganham caráter decisivo frente a aproximação do fim do mandato dos comissários europeus que levaria a novas nomeações e consequentemente uma possível reorientação das posições negociadoras. Outro agravante, foi a inclusão na União Europeia dos países exportadores agrícolas do Leste Europeu (BONOMO, 2006).

Para que se vislumbre a alteração de rumo que estava por vir é necessário compreender o peso político e diplomático da mudança dos comissários europeus, para isso, é possível recorrer ao discurso do então Comissário de Comércio europeu Pascal Lamy realizado em visita ao Brasil que demonstra o papel central da construção de relacionamento e da continuidade do diálogo para os avanços do processo decisório (ITAMARATY, 2002):

devo lembrar que esta é a terceira oportunidade em que visito o país nos últimos dois anos e na verdade as reuniões vão se parecendo cada vez mais reuniões de família dado o grau de entrosamento e em breve estarei me reunindo mais ainda com o Sr. Ministro do Brasil e acredito que logo, logo estaremos um parte da família

do outro. (...) Sabemos que hoje precisamos intensificar as negociações. Percebam que não estou dizendo acelerar as negociações, mas sim intensificá-las, ou seja, dotá-las de um impulso de modo a superarmos a atual fase e podermos chegar a uma fase final em que os benefícios mútuos, ou as concessões mútuas se for o caso, deverão ser claramente percebidas mais cedo ou mais tarde pelas duas partes, de modo a alcançarmos ou assegurarmos a consecução da clara ambição, com base num entendimento claro das posições que cada um de nós adota e compartilha.

Assim, apesar do interesse em caminhar para uma proposta final que incluía bens, agricultura, serviços, investimentos e compras governamentais, os blocos não alcançaram consenso em temas sensíveis aos seus mercados. Do lado *mercosulino*, as críticas estavam na proposta defensiva do setor agrícola europeu que se limitava a concessão de quotas-tarifárias, ao invés de redução. Do lado europeu, as críticas estavam em torno da exclusão de produtos industriais na oferta de bens e de poucas concessões nas áreas financeira, de telecomunicações, transporte marítimo e especialmente compras governamentais (BEZERRA, 2008).

Em linhas gerais, as tentativas de negociações se direcionaram a propostas produto a produto, ao invés de ofertas em pacotes temáticos, o que levou ao desgaste das negociações e da confiança entre as partes. Desta forma, diante da posição defensiva europeia, o Embaixador brasileiro Regis Arslanian, então chefe da delegação do Mercosul, decidiu pela suspensão das negociações, retirando seus negociadores antes do final da rodada, mantendo, a pedido do Embaixador Celso Amorim, apenas as equipes técnicas para o cumprimento de protocolo, o que dividiu opiniões sobre a posição tomada pelo MRE (BEZERRA, 2008).

Enquanto o Embaixador Celso Amorim e o Assessor Presidencial para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, defendiam uma possível continuidade das negociações, apoiados por Antônio Palocci, então Ministro da Fazenda, por outro lado, Luiz Fernando Furlan, então Ministro da Indústria e Comércio e o então Chefe da Casa Civil, José Dirceu, endossavam críticas e desconfianças sobre a posição europeia e suas exigências (BEZERRA, 2008).

Do ponto de vista do setor privado, a Confederação Nacional da Indústria – CNI, por meio da Coalizão Empresarial Brasileira – CEB, avaliou a paralisação como uma decisão sensata, enquanto o agronegócio, representado pela Confederação da Agricultura

e Pecuária do Brasil – CNA, demonstrou-se interessado na conclusão do acordo, a despeito das posições defensivas europeias justamente nesse setor, manifestando-se contrariamente a suspensão das negociações (BEZERRA, 2008).

Vale adicionar que o contexto da política comercial internacional também teve seu peso na descontinuidade das negociações entre o Mercosul e União Europeia. A começar pelo impasse da V Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio – OMC em Cancún realizada em 2003. Na ocasião, os países em desenvolvimento negaram a inclusão dos chamados “Temas de Cingapura” (investimentos, regras de concorrência, transparência em compras governamentais e facilitação de comércio), devido a resistência dos países da União Europeia e dos Estados Unidos em abrirem-se para um acordo na temática agrícola, especialmente no que dizia respeito a acesso a mercados e aos subsídios domésticos que estariam em discordância com a Declaração de Doha (BONOMO, 2006; BEZERRA, 2008). Nas palavras do então Embaixador Celso Amorim:

Talvez nenhuma outra área de comércio esteja sujeita a tanta discriminação quanto a agricultura. Distorções no comércio agrícola não apenas causam malefícios aos países em desenvolvimento ao negar-lhes oportunidades de acesso a mercados. Subsídios domésticos e de exportação em países desenvolvidos deprimem preços e a renda no mundo todo, reduzem os ganhos de exportadores competitivos e aumentam a insegurança alimentar em países em desenvolvimento. Seu poder de aliciamento não contribui para o aumento da produtividade e a geração de riqueza. Os subsídios produzem dependência, de um lado, e privações, de outro. Nenhuma das outras questões destas negociações produzirá impacto remotamente comparável com aquele que a reforma na agricultura pode ter na redução da pobreza e na promoção do desenvolvimento. Essa consciência é que reuniu elevado número de países em desenvolvimento de dimensões diversas, de diferentes regiões e de distintas estruturas econômicas (ITAMARATY, 2003).

Diante do impasse o Brasil se comprometeu com a credibilidade perante ao recém formado G-20 das nações em desenvolvimento, criado na fase final da Reunião Ministerial de Cancun com o intuito de somar esforços e frear um possível acordo predeterminado entre os Estados Unidos e a União Europeia. Por outro lado, a União Europeia passou a condicionar a continuidade das negociações com o Mercosul ao resultado das negociações multilaterais no âmbito da OMC, utilizando como argumento a impossibilidade de fazer

concessões duas vezes ao bloco, ou seja, via um acordo de livre comércio e multilateralmente via Rodada de Doha (BEZERRA, 2008).

Além disso, a paralisação das negociações da ALCA também contribuiu para um posicionamento europeu mais defensivo, tendo em vista que o bloco até então temia pela perda de mercado sul americano em decorrência da possível área de livre comércio. O Mercosul também redireciona sua estratégia regional de política externa, até então aliada a abertura simultânea de duas frentes de negociações que garantiriam um equilíbrio de mercado e maior poder de barganha (BEZERRA, 2008) e se insere em um novo cenário, que emana nos países latino americanos, chamado “Onda Rosa”, o qual caracteriza-se pela ascensão de governos alheios ao até então predominante paradigma liberal (THEMOTEO, 2020).

4.3 A RETOMADA DAS NEGOCIAÇÕES BIRREGIONAIS

A partir da paralisação das negociações até a sua retomada, a continuidade das rodadas negociadoras ficou condicionada aos avanços no âmbito da OMC, ocasionando um limitado diálogo entre os blocos e o recuo na balança comercial. Além disso, outros fatores contribuíram para esse distanciamento: primeiramente, as posições críticas ao retorno das negociações expressas pelo governo argentino que impunha medidas protecionistas inclusive dentro do bloco do Mercosul; em segundo lugar, pela inclusão da Venezuela como um membro pleno do Mercosul, gerando críticas do bloco europeu; por fim, a crise na Zona do Euro que criava dificuldades para qualquer progresso das discussões (THEMOTEO, 2020).

Em 2010, por meio da Cúpula União Europeia e América Latina, realizada em Madrid, as negociações são relançadas, porém de forma tímida somente com o progresso dos textos negociadores e sem troca de ofertas comerciais. Em reunião com a CEB, um representante do MRE confirmou a decisão política de relançamento das negociações comerciais entre os dois blocos, afirmando que embora houvesse compromisso para uma conclusão "*das negociações sem demora*", conforme consta do Comunicado Conjunto assinado entre os governos, o Itamaraty não estabeleceu como objetivo o cumprimento de um prazo rígido. Em 2011, o setor privado se reuniu com o MRE para discutir sobre a necessidade de ajuste de ofertas do Mercosul. Na ocasião, os setores industriais expressaram forte interesse em ajustar as ofertas de bens para a retomada das negociações, justificando o interesse na mudança do cenário econômico entre 2004 e 2011

e os novos desafios de competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional. Por outro lado, expressaram preocupação sobre os critérios específicos circulados pela União Europeia e que estiveram sob consulta no que dizia respeito às regras de origem.⁴⁴

Do ponto de vista do MRE, as negociações dos textos normativos do acordo, discutidos na ocasião da XXII Reunião do Comitê de Negociações Birregionais – CNB, em novembro de 2011, esbarravam em questões como o entendimento que se refere ao método da negociação, ou seja, a definição das regras do jogo, o que, por sua vez, demandava algumas decisões políticas.⁴⁵

Em abril de 2012 o MRE apresenta um balanço das negociações ao setor privado, afirmando que as dificuldades para avançar na base normativa se davam, em grande parte, devido à volatilidade do cenário internacional marcado pela crise europeia e pela influência do calendário eleitoral da França. Diante de sinais do desejo da UE em agendar o intercâmbio de ofertas e enxergando que a possibilidade de prorrogações chegara a seu limite, o Itamaraty, de maneira otimista, previa a assinatura do acordo em 2013, com implementação a partir de 2015, com uma cesta de desgravação de 10 anos. Outro ponto crítico e ainda pendente nas discussões do marco normativo, era a oferta brasileira em compras governamentais. Como o Mercosul não dispunha de um Protocolo sobre Compras governamentais, havia se comprometido a apresentar uma oferta de acesso à EU, enquanto o Brasil colocava como critério a exclusão de compras estaduais e municipais dos termos de acordo, o que foi de fato obtido.⁴⁶

Nesse cenário, o setor privado via como pontos críticos, os possíveis impactos das negociações entre os Estados Unidos e a UE e as iniciativas da Aliança do Pacífico que poderiam contribuir com o isolamento do Brasil nas cadeias globais de valor. Logo, frente às incertezas, a partir de 2012 o setor industrial iniciou uma ampla campanha de comunicação pleiteando o retorno das negociações. Também foi pleito industrial, a partir de 2014, a reintegração da Camex à estrutura da Presidência da República para o fortalecimento da agência com competência técnica para formular as medidas de apoio ao comércio exterior e à política comercial.⁴⁷

⁴⁴ Resumo das reuniões da CEB.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Resumo das reuniões da CEB.

⁴⁷ O governo brasileiro promoveu essa mudança entre 2016 e 2017 atendendo ao pleito da área de Assuntos Internacionais da CNI, conforme informação disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canaais/assuntos-internacionais/quem-somos/>, acesso em 16 de outubro de 2010.

Nesse mesmo ano, surge a preocupação do setor privado com a alteração dos Comissários da União Europeia que chegavam, uma vez mais, ao fim de seus mandatos. Ao ser questionada pela CEB sobre as estratégias para ajustar o calendário das negociações com base nessa mudança, o MRE informou que, apesar das alterações institucionais, a burocracia europeia não iria atrapalhar o andamento das discussões, pois boa parte da equipe seria mantida e daria, portanto, a devida continuidade aos acertos já realizados. Na ocasião, o MRE também relata a dificuldade de harmonizar uma oferta intra Mercosul, mas reafirma o comprometimento em consolidar uma oferta conjunta do bloco. Além disso, é interessante notar que o Ministério informa que não pretende compartilhar a lista de oferta a ser consolidada pelo Mercosul, por considerar o conteúdo de extremo sigilo até que o intercâmbio de ofertas fosse de fato apresentado por ambos os blocos.⁴⁸

Nesse contexto, em 2015, sob o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) foi lançado o Plano Nacional de Exportações – PNE, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC e operacionalizado com o apoio do setor privado, o projeto previa a retomada do crescimento econômico, por meio da promoção das exportações e internacionalização das empresas, tendo como um de seus pilares estratégico o tema “acesso a mercados” no qual previa a continuidade das negociações entre o Mercosul e a União Europeia. Entretanto, o Plano não foi coordenado de modo a garantir que tais compromissos fossem de fato operacionalmente e institucionalmente perseguidos, assim muito de seu conteúdo teve apenas um peso retórico (PEREIRA, 2015).

Desse modo, do ponto de vista da política externa brasileira especialistas apontam para a falta de continuidade e, portanto, menor protagonismo na agenda internacional. Entretanto, é fato que Dilma Rousseff se depara com um cenário internacional mais complexo para o avanço das negociações internacionais em relação ao governo anterior. De todo modo, era imperativo uma mudança no posicionamento estratégico do país diante dos desafios oriundos da competição internacional e da guerra cambial. O comércio internacional, tal como alertaram Veiga; Rios (2011), exigia que o então governo adotasse estratégias em três níveis: doméstico, regional e multilateral, tendo em vista as dificuldades provisionadas:

⁴⁸ Resumo das reuniões da CEB.

No início de seu mandato, a presidente Dilma Roussef enfrenta um contexto externo que em nada lembra o quadro otimista que contribuiu para o bom desempenho da economia brasileira durante os dois governos do presidente Lula. A nova mandatária encontra um ambiente internacional dominado por acusações de manipulação das taxas de câmbio e condução imprudente de políticas monetárias e por incertezas quanto à dinâmica das economias desenvolvidas (VEIGA; RIOS, 2011, p. 1).

Logo, foi somente em um cenário de instabilidade econômica e política no Brasil que culminou com o afastamento da então presidente Dilma Roussef, que se iniciou, em maio de 2016 a Terceira Fase das Negociações, na qual as Partes intercambiaram ofertas de acesso aos mercados de bens, serviços e compras governamentais.

A oferta dessa rodada, segundo MDIC, foi embasada em duas consultas públicas realizadas junto ao setor privado e diversas reuniões setoriais. Do ponto de vista do MRE, as ofertas do Mercosul já cumpriam os compromissos firmados, enquanto o bloco europeu havia ficado aquém das expectativas iniciais.⁴⁹

Nesse ano, a CEB comemorava 20 anos de sua existência, lançando a primeira edição da Agenda Internacional da Indústria que reúne as prioridades de ação da CNI no que diz respeito a promoção da inserção internacional das empresas brasileiras, dentre elas, a defesa da “conclusão de um acordo ambicioso, em termos de comércio e investimentos, entre Mercosul e UE.” Também foi entregue ao governo, um estudo de compras governamentais cujo objetivo era contribuir com o posicionamento do Brasil nas negociações que abrangem compras públicas, dentre elas, o acordo Mercosul-UE.⁵⁰

Segundo representante do MDIC, em apresentação realizada à CEB, no contexto internacional, o cenário de 2016 foi marcado pelo crescimento do sentimento de antiglobalização e pela tendência de aumento do protecionismo de acordo com alguns eventos ocorridos no ano, como o BREXIT⁵¹, a oposição às negociações entre Canadá e UE e a eleição dos Estados Unidos. Já no âmbito doméstico, haveria uma maior conscientização da importância do mercado externo, o maior apoio à integração comercial e alinhamento no âmbito do Mercosul em relação às negociações.⁵²

⁴⁹ Resumo das reuniões da CEB.

⁵⁰ CNI. Agenda Internacional da Indústria, 2016.

⁵¹ Saída do Reino Unido da União Europeia.

⁵² Resumo das reuniões da CEB.

Sob o prisma do paradigma econômico, a região sul americana passava por uma retomada da predominância do perfil liberal com a ascensão dos governos de Michel Temer (2016 – 2019) no Brasil, Mauricio Macri (2015 – 2019) na Argentina e Horácio Cartes (2013 – 2018) no Paraguai, além da suspensão da Venezuela no âmbito do Mercosul, enquanto uma escalada protecionista internacional impelia a União Europeia a buscar novos parceiros comerciais (THEMOTEO, 2020). Esse cenário foi visto com bons olhos pelo setor industrial brasileiro, conforme publicação no Portal da Indústria:

Com a nova prioridade atribuída ao comércio exterior pelo governo Temer, as condições econômicas e políticas estão dadas para uma grande arrancada negociadora. Nesse contexto, a indústria conta com o trabalho conjunto do Itamaraty e do MDIC para deslanchar o programa brasileiro (BONOMO, 2016).

O Governo de Michel Temer (2016-2019), no que tange à política externa, apresenta um discurso político de distanciamento do “legado petista”. Entretanto, seu discurso tem um caráter muito mais retórico do que de fato pragmático, tendo em vista o contexto de intensa crise institucional, política e econômica pela qual o Brasil passava. O governo adotou uma postura favorável à integração regional via Mercosul dando ênfase à eliminação de entraves comerciais e a necessidade de reestruturação do bloco. Também, manteve o alinhamento com parceiros tradicionais como Estados Unidos e Europa, de modo que não se distanciou da Agenda proposta no PNE (CASARÕES, 2016).

Quanto ao aparato institucional da Política Externa, houve agregação da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos – Apex-Brasil, à estrutura do MRE, até então vinculada ao MDIC. Esta alteração tem impacto na condução das atividades propostas pela agência pelo distanciamento operacional do Ministério responsável pela condução das políticas de comércio exterior, mas não impacta diretamente a condução das negociações comerciais. Além disso, o MRE busca maior aproximação com a CAMEX, atrelada novamente à Presidência da República, com o intuito de centralizar a pauta e a condução da política comercial (CASARÕES, 2016). No entanto, as negociações não avançaram como esperado, novamente esbarrando no protecionismo agrícola europeu e industrial brasileiro (país mais industrializado da América do Sul), nas palavras do então chanceler José Serra: *“Ao contrário do que se imagina, o obstáculo a esse acordo não é Mercosul. É a União Europeia que não quer abrir mercado aos produtos agrícolas”* (OTTA, 2016).

Logo, a oportunidade de conclusão das já avançadas negociações ficou nas mãos do então presidente Jair Messias Bolsonaro (2019- até o momento), que tinha em seu plano de governo uma proposta econômica de cunho liberal e uma promessa de reconfiguração da diplomacia brasileira, o que, em certa medida, pode ser notado pelo protagonismo do Ministério da Economia – ME nas fases finais do Acordo, ainda que o histórico de negociação tenha sido liderado pelo MRE (THEMOTEO, 2020). Nesse sentido, é válido complementar que o ME torna-se um superministério que abarca tanto o até então chamado MDIC e suas secretarias, como também a Camex que perde novamente seu status institucional. No entanto nas palavras do então chanceler Ernesto Araújo tratou-se de um trabalho conjunto:⁵³

O Itamaraty coordenou o conjunto do processo (...), mas evidentemente foi um trabalho de equipe muito intenso, muito especialmente com o Ministério da Economia e o Ministério da Agricultura, então queria enaltecer muito aqui a coordenação excelente que tivemos a Ministra Tereza Cristina e com o Ministro Guedes e suas respectivas equipes, assim como outros Ministérios, visto que a negociação envolveu 10 ou 12 Ministérios (ARAUJO, 2019).

Em coletiva de imprensa, logo após a conclusão da parte comercial do acordo, o então Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, além de agradecer aos Ministérios que compuseram as negociações, também exaltou o Embaixador Pedro Miguel da Costa e Silva, negociador chefe que esteve à frente das negociações na etapa final e agradeceu a presidência pro tempore da Argentina no âmbito do Mercosul. O chanceler também atribuiu o sucesso da conclusão à coincidência de visão entre os então presidentes Macri da Argentina e presidente Bolsonaro do Brasil.

Outro fator, que segundo o chanceler, teria contribuído, seria a desideologização do Mercosul e da UE, no sentido de que haveria tido um entendimento de que as burocracias não estão acima das nações e que o Mercosul seria portanto uma instituição intergovernamental e não supranacional, como teria sido esperado da UE no passado.

4.4 RESULTADO, REPERCUSSÃO POLÍTICA E PERSPECTIVAS

⁵³ Discurso proferido pelo Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo em coletiva de imprensa sobre o acordo entre o Mercosul e União Europeia realizada no Palácio Itamaraty em de 2 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uJR6xEftho4&feature=youtu.be>. Acesso em 30/12/2019.

A conclusão do acordo se deu com a proposta da completa eliminação de tarifas sobre mais de 90% da lista de produtos comercializados entre os blocos, além de linhas de desgravação parcial que determinam a comercialização por meio de quotas, estabelecimento de preço de entrada e preferência fixa, levando a oferta europeia a 99% do volume de comércio, contra 91% da liberalização do Mercosul. Vale mencionar ainda, que a cesta de desgravação tarifária da União Europeia possui prazos de 0,4,7 e 10 anos, enquanto o bloco latino americano obtém prazos de 0,4,8,10 e 15.⁵⁴

A eliminação ou redução tarifária também se aplica aos produtos agrícolas de interesse brasileiro como café, fumo, frutas, carnes, açúcar, etanol, arroz, mel, suco de laranja, cachaça, entre outros, diante da desgravação total de produtos estratégicos para os exportadores europeus como azeite de oliva, bebidas, malte, entre outros.⁵⁵

Além disso, diversas concessões em temas não tarifários foram estabelecidas. Como exemplo disso, podemos mencionar a temática das compras governamentais, alvo de disputas durante o processo decisório, acaba por aceitar a participação de empresas estrangeiras em licitações públicas e garante o padrão internacional de regras de transparência. No entanto o acesso proporcionado aos países do Mercosul no protocolo de compras será superior ao acesso concedido à União Europeia. No que diz respeito às regras de origem, o Mercosul obteve êxito ao negociar a permissão do acúmulo bilateral de origem e o uso do regime de *drawback*⁵⁶ e regimes de isenção⁵⁷ nas exportações birregionais.⁵⁸

Outro tema estratégico que ganhou destaque nos debates refere-se à propriedade intelectual, especialmente as tratativas acerca da proteção e reconhecimento de indicações geográficas e a imposição de medidas para assegurar a proteção de direitos de propriedade intelectual. Em linhas gerais, os países do Mercosul fizeram coincidir os compromissos assumidos com as suas respectivas legislações já baseadas em padrões internacionais e

⁵⁴ ITAMARATY. Texto do Acordo Mercosul União Europeia. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em 11 de janeiro de 2020.

⁵⁵ Ibidem, p.4-5.

⁵⁶ Importação de insumos com desoneração (suspensão ou isenção) de impostos para a produção de produtos destinados à exportação

⁵⁷ Isenção de impostos de exportação nas operações realizadas entre os países de ambos os blocos. No Brasil há alguns regimes especiais aos exportadores, como a possibilidade de gerar créditos tributários sobre os insumos empregados nos produtos exportados ou suspensão de tributos no caso de empresas preponderantemente exportadoras; além do RECOF que permite a compra no mercado interno ou importação de partes ou peças que serão utilizadas na industrialização de produtos a serem exportados, do SISPOM instrumento de isenção para promoção de produtos e serviços em feiras internacionais e das admissões temporárias utilizadas para exportações por prazo determinado.

⁵⁸ Ibidem, p.7-10.

aos acordos internacionais em vigência ou em tramitação.⁵⁹ Ainda assim, conforme demonstra documento publicado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2019), “as novidades trazidas pelo acordo de livre comércio exigirão que as empresas se adaptem a uma nova realidade”. Por esse motivo, a entidade representativa traz uma análise dos principais impactos que envolvem tanto direitos quanto obrigações decorrentes do acordo, com o intuito de articular junto ao setor público uma estratégia de atuação conjunta para as devidas adaptações.

A exemplo dos esforços conjuntos, entre setor público e privado, pode-se mencionar o apoio do setor privado na divulgação e coleta de dados referentes às consultas públicas, tal como ocorreu quando da abertura da consulta para reconhecimento de indicações geográficas europeia no Brasil, articulada pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI, vinculado ao Ministério da Economia, bem como a consulta pública da lista preliminar de pessoas (empresas) não impedidas de usar nomes protegidos, coordenada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Vale dizer que esse processo, que ocorre do mesmo modo no bloco europeu, permitirá o reconhecimento e a proteção de empresas e produtores que já utilizavam termos de indicação geográfica previamente a ratificação do acordo.

As tratativas sobre barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, do mesmo modo, exigiram uma coordenação entre agências federais, ministérios e associações empresariais, tanto do Brasil como dos outros países do Mercosul e da UE. Nesse percurso coube à Fundação Getúlio Vargas – FGV, coordenar um estudo técnico para identificação de adaptações e convergências regulatórias, enquanto a SECEX incumbiu-se de criar a 1ª agenda reguladora de comércio exterior no âmbito da integração internacional, envolvendo 28 órgãos reguladores e 160 disposições legislativas (criadas ou revisadas). Durante as negociações, a importância da relação fica clara em carta remetida pelo MDIC, na qual o então Ministro Marcos Jorge de Lima expõe: *“atento as dificuldades que esse processo impõe, as negociações têm sido conduzidas em cooperação constante e direta com o setor privado, por meio de consultas públicas e reuniões com o setor privado.”*⁶⁰

⁵⁹ Ibidem, p.12. O Brasil prepara sua adesão aos dois tratados-padrão da Organização Mundial de Propriedade Intelectual, o Acordo de Direitos Autorais e o da Organização Mundial da Propriedade Intelectual e o Tratado sobre Interpretações ou Execuções de Fonogramas, além do Protocolo de Madri que versa sobre registro de marcas vigente desde outubro de 2019.

⁶⁰ Carta remetida pelo Ministro Marcos Jorge de Lima em resposta à carta previamente enviada pela CNI, em nome de Robson Braga de Andrade, então presidente da instituição, datada de 08 de agosto de 2018.

Em termos comerciais o acordo abrange um mercado de cerca de US\$ 20 trilhões, considerando o PIB do Mercosul e da UE, o que representa aproximadamente 25% da economia mundial e atende um mercado de 780 milhões de pessoas.⁶¹ Em 2019 o fluxo de comércio birregional foi de mais de US\$ 100 bilhões, ainda assim, segundo a CNI, o acordo representa oportunidade para recuperar a primeira posição de ambos os blocos em seus respectivos fluxos de comércio, que teriam diminuído em 30% nos últimos anos que antecederam o acordo.⁶²

Caminhando para as repercussões do acordo, é imprescindível citar o papel fundamental do capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável para a ratificação do acordo. O texto, que versa sobre os compromissos acerca das condições de trabalho e de preservação do meio ambiente, coloca os países do Mercosul sob a mira dos setores protecionistas europeus, ávidos por argumentos que dificultem ou até impeçam a ratificação do acordo. Assim, para além da legítima preocupação com o cumprimento dos princípios fundamentais da Organização Mundial do Trabalho – OIT e dos compromissos ambientais assumidos no âmbito do Acordo de Paris, os países que hoje enxergam os desafios impostos pela competitividade internacional fomentam a discussão baseados na aplicação do princípio de precaução⁶³ presente no acordo, antes mesmo da real implementação do livre comércio.

No entanto, ao anunciar o acordo, o chanceler Ernesto Araújo e o Embaixador Pedro Miguel Costa e Silva asseguraram que nenhum país poderia se utilizar do princípio da precaução sem que houvesse a devida comprovação técnica de malefícios à saúde humana ou ao descumprimento de normas ambientais. Ressaltaram ainda que se trata de uma cláusula de via dupla e que, do mesmo modo, o Brasil preocupa-se com seu cumprimento pelo lado europeu, em suas palavras, o acordo prevê garantias para que o princípio de precaução não seja usado como barreira ao comércio.⁶⁴

Ainda assim, as brechas para questionamento e críticas não demoram a se abrir. A começar pela repercussão das queimadas na Amazônia, intensificadas em 2019, que acarretaram em trocas de ofensas entre o então presidente brasileiro Jair Bolsonaro e o seu homólogo francês Emmanuel Macron, alicerçado, por sua vez, na defesa dos

⁶¹ Governo Federal. Resumo explicativo do acordo de associação Mercosul – União Europeia, 2019.

⁶² Informação retirada de cartas remetidas pela CNI destinadas a atores governamentais em julho de 2018.

⁶³ Dispõe sobre a aplicação de eventuais medidas protetivas frente ações contrárias aos fundamentos do desenvolvimento sustentável.

⁶⁴ Discurso proferido pelo Ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo em coletiva de imprensa sobre o acordo entre o Mercosul e União Europeia realizada no Palácio Itamaraty em de 2 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uJR6xEftho4&feature=youtu.be>. Acesso em 30/12/2019.

interesses de seu setor agrícola (THEMOTEO, 2020). “A morte silenciosa” do acordo também foi manchete após declarações da então chanceler alemã Angela Merkel em defesa de medidas contra o desmatamento em consonância com as organizações ambientais (Busch, 2020). No entanto, ainda sob o cenário de crise ambiental frente as queimadas do pantanal que assolam o Brasil em 2020, os embaixadores Pedro Miguel Costa e Silva e Marcos Bezerra Abbott Galvão acalmam os ânimos do setor industrial brasileiro, ao afirmar que não houve qualquer manifestação oficial entre as diplomacias alemã e brasileira, que sinalizasse recuo quanto à ratificação do acordo.⁶⁵

Também nessa linha, o posicionamento do governo austríaco em rejeitar a forma atual do acordo sem aplicação de sanções claras em questões ambientais soma-se ao revés Argentino que traz ainda mais incertezas sobre a viabilidade da ratificação (THEMOTEO, 2020).

Enquanto UE depende da aprovação unânime de todos os parlamentos nacionais dos Estados membros, além dos chefes de Estado e de Governo, o Mercosul conta com cláusula de vigência bilateral que permite a implementação do acordo por cada um dos países membros do Mercosul de forma individual, o que não minimiza as consequências do posicionamento da Argentina. Em um cenário econômico internacional assolado pela crise de 2020 causada pela pandemia do Coronavírus (Covid 19), o país, sob o governo de Alberto Fernández, opositor das políticas de livre comércio, primeiramente, anunciou sua retirada das negociações no âmbito do Mercosul, se comprometendo a apenas cumprir as etapas de assinatura pendentes (MOLINA, 2020), mas voltou atrás meses depois, negociando com os demais membros do Mercosul a continuidade das negociações num ritmo diferenciado.

Do ponto de vista da sociedade civil, os posicionamentos também são divergentes. De um lado está a Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP que representa entidades sindicais, associações profissionais e movimentos sociais, a qual afirma que o acordo Mercosul – UE *“é parte de um golpe institucional que abre as portas do Mercosul para grandes empresas transnacionais europeias e beneficia aos interesses do setor ruralista brasileiro e argentino, enquanto coloca em cheque questões sociais e o desmonte das políticas de proteção ambiental”* (CASNATI, 2019). Por outro lado, a CNI considera o acordo um *“passaporte para o Brasil entrar na liga das grandes economias do comércio internacional”* (NICACIO, 2019), em consonância com o setor agrícola que, por meio da

⁶⁵ Briefing Mercosul – União Europeia. Coalizão Empresarial Brasileira, 22 de setembro de 2020.

CNA, considera que “a única alternativa para o crescimento e geração de riqueza no Brasil é através de acordos comerciais, por meio dos quais o país teria acesso a mercados e vantagens competitivas” (CNA, 2019).

Vale destacar que o anúncio de conclusão refere-se a um acordo em princípio, ou seja, os negociadores chegaram a um denominador comum no que se refere às concessões finais a serem feitas pelas partes. No entanto, o acordo ainda não possui valor legal e poderá sofrer alterações a depender da revisão legal. Além disso, permanece pendente a conclusão do capítulo político e de cooperação do acordo, que aborda temas como ciência, tecnologia, inovação, infraestrutura, educação, direitos do consumidor, energia, defesa, cibersegurança e combate ao terrorismo, ou seja, diversos temas estratégicos para a política interna e externa dos países partes, mas que, no entanto, não tiveram seus termos divulgados publicamente. A divulgação e a transparência do processo também dependem da revisão jurídica e formal de todos os textos e anexos, além da tradução para todos os idiomas oficiais dos Estados partes.⁶⁶

Do ponto de vista do Mercosul, o acerto realizado entre os chefes de estado dos países do bloco permite que os capítulos comerciais do tratado de livre comércio com a União Europeia possam ser colocados em vigor de forma unilateral, assim que o texto do acordo seja aprovado domesticamente pelos respectivos Parlamentos. Para acordos de competência mista, os governos nacionais dos Estados membros iniciam o processo de ratificação após a aprovação no Parlamento Europeu. Para que o texto passe pela aprovação do Parlamento Europeu, cuja votação exige maioria simples, ainda são exigidas aprovação da Comissão Europeia, assinatura do Conselho da União Europeia e elaboração de relatório do Comitê de Comércio Internacional. Após aprovação do Conselho e do Parlamento Europeu, o acordo entrará em vigor provisoriamente até a aprovação dos temas de competência mista pelos Estados membros, tendo em vista que fogem da competência da União Europeia.

O tempo médio entre a assinatura e a vigência de acordos já firmados pela UE é de 1 ano e 2 meses no caso de vigência provisória e 2 anos e 6 meses no caso de vigência plena. Pela experiência brasileira, a tramitação de acordos leva em média 4 anos.⁶⁷

⁶⁶ ITAMARATY. Texto do Acordo Mercosul União Europeia. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20626-texto-do-acordo-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em 11 de janeiro de 2020.

⁶⁷ CNI. Informativo UE e Mercosul assinam acordo, e agora?, 2019.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após apresentar o contexto histórico das negociações com ênfase nos principais atores e episódios que determinaram o resultado do Acordo, a seguir encaminha-se para análise do MRE e da CEB e da interação entre esses atores. Primeiramente, é feita uma discussão acerca da descentralização do MRE na condução da política externa brasileira, a fim de compreender como esse ator reconhecidamente insulado caminhou para um modelo que combina autonomia com capacidade relacional. Em seguida serão abordados os mecanismos de participação existentes na condução da política comercial brasileira, especificamente no que diz respeito as negociações comerciais, já considerando o modelo organizacional do qual o MRE está inserido, bem como os canais utilizados pela CEB.

Em um segundo momento, parte-se para análise da capacidade técnica informacional da CEB, a fim de identificar em que medida essa organização empresarial se consolida como fonte de informação ao MRE e aos demais atores burocráticos envolvidos nas negociações. Avalia-se, posteriormente, as modalidades de participação e tipos de atuação da CEB, para compreender de que forma se dá as interações entre os atores público e privado sob análise, identificando, desse modo, os padrões de interação.

Finalmente, será apresentado o resultado da mensuração do grau de permeabilidade no resultado do acordo, construído a partir do método previamente apresentado. As respostas das entrevistas realizadas com o setor empresarial foram agregadas aos achados quantitativos, a fim de validar sua percepção quanto à permeabilidade ao longo do processo.

5.1 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: INSULADO, DESCENTRALIZADO OU AUTÔNOMO?

Tal como apresentado no capítulo introdutório, a política externa brasileira passa, a partir dos anos 1990, por um processo de descentralização oriunda do caráter democrático, que trouxe consigo a incorporação de atores não estatais.

Nesse processo, naturalmente, o MRE começa a igualar-se às demais instituições políticas e burocráticas que são mais propensas à politização, logo, menos autônomas no que diz respeito à formulação de suas próprias diretrizes e poder decisório.

Primeiramente, sua politização se dá por meio de influências externas, decorrentes da pluralidade de interesses e atores contemplados na formulação da agenda externa. Em segundo lugar, interburocraticamente, devido a interação nos Conselhos Interministeriais que contam com a participação de outros órgãos do Poder Executivo nas decisões da agenda internacional que, ao contrário do Ministério das Relações Exteriores, são mais permeáveis às imposições políticas (MILANI; PINHEIRO, 2013). Em terceiro lugar, por meio do paradigma político defendido pelas diretrizes presidenciais. E, finalmente, ainda que de forma mais tímida se comparada ao poder executivo, por meio das influências da arena legislativa, especialmente via Comissões Temáticas (BOARIN, 2015).

No entanto, a necessidade de garantir certo grau de autonomia para as estratégias de negociações que coincidam com os interesses de alavancar o comércio internacional costumam nortear as discussões em torno das possibilidades de inovação do modelo organizacional das instituições que compõem a condução da política comercial (VEIGA, 2007). Além disso, a despeito da abertura ao diálogo e à participação de outros atores, sabe-se que a condução estratégica dos assuntos de política externa permanecem nas mãos da burocracia especializada do MRE. Sua competência técnica efetiva na definição das políticas internacionais asseguram a continuidade entre os programas de governo e a manutenção de parcerias estratégicas global e regionalmente, motivo pelo qual, Milani; Pinheiro, (2013) consideram sua centralidade incontestável.

Para De Faria et al. (2012), a descentralização da política externa se deu como inevitável consequência da democratização. Contudo, ainda que novos atores se posicionem nas relações internacionais, não conseguem alterar de forma consistente a relação tutelar do Itamaraty (MRE) com a política externa no seio do aparelho do Estado.

Apesar dos diferentes enfoques acerca da intensidade da descentralização do MRE, há certo consenso na literatura de que a mudança no processo decisório não representa uma transformação abrupta, mas um caminho gradual com definição de novos padrões de interação e regras institucionais, mas também a permanência de certos modelos institucionais⁶⁸, tal como é o caso da centralidade decisória do MRE. De todo modo, a política externa brasileira deve ser compreendida como um cenário de *path dependence*, pois, ainda que a instituição tenha preservado seu papel de centralidade diplomática, a progressiva entrada de novos atores, de dentro e de fora do Estado, que

⁶⁸ Cf. processo de *layering* (Mahoney, Thelen, 2010)

disputam a arena das relações internacionais pode levar, a longo prazo, à inversão de um processo decisório do tipo *top down* para outro do tipo *bottom up* (MESQUITA, 2014).

Face ao exposto, até o momento, os indícios, ao menos no que diz respeito à política comercial sob análise, levam a crer que se trata de um exemplo de instituição burocrática que caminhou de um modelo insulado para um modelo relativamente autônomo para que fosse possível aliar o poder decisório com capacidade político-relacional com a sociedade civil, ao passo que se verifica a descentralização decisória no âmbito ministerial.

Por capacidade político-relacional compreende-se a capacidade das instituições burocráticas interagirem com a sociedade civil ou outros atores políticos para a construção de políticas públicas. Como Pires e Gomide (2016) argumentam, a incorporação de atores oriundos do mercado e da sociedade civil na produção de políticas públicas pode criar um ambiente colaborativo entre os atores estatais e não estatais⁶⁹ que, por sua vez, garante o alcance de melhores resultados, dada a troca de conhecimento, o compartilhamento de competências técnicas e a soma de recursos. Tal como descrita por Cingolani (2013, p.?), a capacidade relacional seria o “poder das ‘instituições radiantes’ do Estado, como o Estado afeta e é limitado pela sociedade civil.”⁷⁰

A conciliação entre a capacidade político-relacional e a autonomia decisória para obtenção de melhores resultados políticos, em muito se assemelha a já mencionada abordagem de dois níveis desenvolvida por Milner (1997) justamente porque a autora compreende que o processo negociador necessita da interação com os atores da sociedade civil tanto para a garantia do poder de barganha no âmbito internacional, mas principalmente como fonte de informação, visto que são os grupos de interesse que detêm o conhecimento e os recursos necessários para a construção de um posicionamento negociador.

Logo, nota-se que há entre as instituições políticas e os grupos empresariais uma relação de interdependência, nas palavras da autora: “*a distribuição dos custos e benefícios da cooperação fornece um mapa para entender quais grupos serão a favor da cooperação e quais serão contra ela*”⁷¹ (MILNER, 1997, p. 61). Assim, os interesses no âmbito doméstico podem determinar a viabilidade da cooperação internacional, cabendo ao Estado

⁶⁹ Ressalta-se que a há restrição quanto aos atores não estatais que participam da construção da política, de modo que não é possível afirmar que haja uma colaboração fluída e intrínseca na relação entre Estado e sociedade.

⁷⁰ (...) the power of the state's ‘radiating institutions,’ how the state affects and is limited by civil Society.

⁷¹ (...) the distribution of costs and benefits of cooperation provides a map for understanding which groups will be for cooperation and which will be against it.

equilibrar entre a relação colaborativa com o setor privado e a articulação dos efeitos distributivos (MILNER, 1997).

5.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO DO MRE: O MODELO ORGANIZACIONAL BRASILEIRO

Para entender o modelo organizacional brasileiro, especificamente no que diz respeito à capacidade relacional para a condução da política comercial frente à interação com a sociedade civil, é necessário levar em conta outros modelos que permitam uma comparação do nível de institucionalidade dos mecanismos de participação, de modo a relacioná-los às definições apresentadas aos mecanismos formais e efetivos.

Para isso, foram considerados os casos já estudados dos Estados Unidos, União Europeia, Argentina, Chile e México, além, é claro, do próprio Brasil conforme pesquisa de Jank & Silber, (2007). A partir desses modelos, é possível identificar variação no funcionamento dos mecanismos de participação de modo a impactar a qualidade e a intensidade das interações entre atores públicos e privados.

Ao contrário do que acontece nos outros modelos institucionais previamente mencionados, no caso brasileiro não há um mecanismo formalmente institucionalizado com função de canalizar o diálogo com a sociedade civil no que diz respeito às negociações comerciais. Há, no entanto, dois modelos que aproximam o Brasil de modelos formais encontrados em outros países.

O primeiro deles pode ser visto no Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), órgão de representação dos setores econômico e social, que, no entanto, foi criado no âmbito do Mercosul para tratar de iniciativas intrabloco nos mais variados temas, não exclusivamente relacionados às negociações comerciais e possui um caráter consultivo, manifestando-se mediante recomendações ao Grupo Mercado Comum, órgão executivo do bloco do Mercosul⁷². Vale ainda mencionar que na ocasião de acompanhamento das negociações em Buenos Aires, no ano de 2019, o FCES participa separadamente do setor empresarial nas reuniões de briefing com os negociadores.⁷³

O segundo caso, este criado no âmbito doméstico brasileiro, trata-se do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), um núcleo de assessoramento privado da Câmara de

⁷² A resolução nº53/19 dispõe sobre as modalidades de participação do setor privado em reuniões do Mercosul.

⁷³ Agenda da CEB de 13 a 15 de março de 2019, menciona encontro dos negociadores com o setor empresarial e encontro com a sociedade civil do Mercosul (FCES).

Comércio Exterior (Camex), ao qual compete apresentar estudos e propostas de aperfeiçoamento da política de comércio exterior. No entanto, vale destacar alguns pontos sobre a estrutura organizacional e competências desses mecanismos institucionais (BRASIL, 2019).

Em primeiro lugar, a Camex, após diversas reestruturações⁷⁴, atualmente está subordinada ao Ministério da Economia e é composta e coordenada por um conselho interministerial, que integra, dentre outros ministérios, o MRE, os quais, por sua vez, atuam por meio de colegiados temáticos. Em segundo lugar, dentre outras atribuições, cabe à Camex apenas apoiar e acompanhar as negociações comerciais, junto aos demais ministérios que compõem o conselho interministerial, ou seja, esse tema não é prioridade de agenda desse órgão, tão pouco compete a ele coordená-lo.

Por sua vez, o Conex é um grupo restrito, com integrantes designados pelo Conselho de Ministros da Camex e limitação de até 20 representantes da sociedade civil,⁷⁵ cuja função se restringe a *“colaborar com a Camex, por meio da discussão de estudos e da recomendação de propostas específicas, com vistas ao aperfeiçoamento das políticas de comércio exterior, de investimentos e de financiamento e garantias às exportações”* (BRASIL, 2019).

Logo, está claro que o Conex não é diretamente vinculado ao MRE, órgão que de fato é responsável pela condução das negociações comerciais, tão pouco sua criação tem como finalidade angariar interesses da sociedade civil para a construção da política comercial brasileira. Sua função é meramente consultiva e com vistas às políticas de fomento e promoção das exportações.

Já a Coalizão Empresarial Brasileira – CEB, com mais de vinte anos de existência, qualifica-se como uma inovação institucional⁷⁶, cujo objetivo é específico: acompanhar e influenciar as negociações de acordos comerciais, por meio do diálogo regular com os

⁷⁴ Decreto nº 1.386, de 6 de fevereiro de 1995; decreto nº 3.756, de 21 de fevereiro de 2001; decreto nº 3.981, de 24 de outubro de 2001; decreto nº 4.732, de 10 de junho de 2003; decreto nº 4.857 de 10 de outubro de 2003, decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004; decreto nº 5.398 de 23 de março de 2005; decreto nº 5.453 de 23 de junho de 2005; decreto 5.785 de 24 de maio de 2006; decreto 6.299 de 09 de outubro de 2007; decreto 6.547 de 25 de agosto de 2008; decreto 8.807 de 12 de julho de 2016; decreto 8.869 de 27 de setembro de 2016; decreto 8.906 de 21 de novembro de 2016; decreto 8.997 de março de 2017; decreto 9.029 de 10 de abril de 2017; decreto 9.745 de 08 de abril de 2019; decreto de 27 de junho de 2019; decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019 (vigente).

⁷⁵ setor produtivo, de entidades de defesa dos consumidores e da comunidade acadêmica, o decreto 10.044/2019 remove as entidades empresariais do CONEX.

⁷⁶ Vale mencionar que a Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), criada em 1998, também se caracteriza com uma inovação institucional, tal como a CEB, ao reunir as demandas dos trabalhadores e envolver-se em questões como meio ambiente, propriedade intelectual, serviços, agricultura e investimentos (VEIGA, 2007).

negociadores brasileiros. No entanto, sua interação com o MRE está aquém da coordenação do ministério. Trata-se de uma iniciativa que partiu do setor privado para articular seus interesses nas mais diversas negociações e suprir a lacuna da informalidade dos canais de diálogo com o setor público, além de congregar o setor industrial, agrícola e de serviços com aproximadamente 400 membros, dentre empresas e entidades representativas.

Diante do exposto, para avaliar a capacidade relacional do MRE durante as negociações e os mecanismos de participação disponibilizados a CEB, propõe-se a seguir o Quadro 18 que contém alguns critérios com as respectivas características do que seria uma participação formalizada em oposição à uma participação *ad hoc* para, em seguida, partir para análise das interações entre esses atores durante as negociações.

Quadro 19 - Critérios de avaliação dos mecanismos de participação da sociedade civil na política comercial

Crítério	Descrição	Participação formalizada	Participação ad hoc
Canal de diálogo	Modo pelo qual a sociedade civil se comunica com o órgão competente do setor público.	Canal único: diálogo centralizado em uma agência (ministério) que coordena todos as áreas temáticas.	Canal pulverizado: diálogo com diversas agências (ministérios) que coordenam diferentes temas em uma mesma política.
Consulta pública	Consultas públicas realizadas pelo órgão competente à sociedade civil organizada, no que diz respeito a temas como alterações tarifárias, contenciosos e defesa de interesses em geral.	Consulta formal: possui comunicação oficial, periodicidade, coordenação e amplo alcance.	Consulta informal: possui comunicação informal, irregularidade, descoordenação e alcance limitado.
Audiência	Modelo de reuniões entre negociadores e sociedade civil organizada	Audiência pública: aberta para a sociedade civil organizada	Audiência fechada: participação sob convite
Modalidade de representantes	Tipo de instituições que são permitidas a participação como representantes da sociedade civil organizada	Inclusiva: participação de setor privado (empresas) e instituições sem fins lucrativos (ONGs, sindicatos, entidades representativas).	Exclusiva: participação limitada ao setor privado ou apenas às instituições sem fins lucrativos
Formalidade da representação	Tipo de organização dos representantes da sociedade civil organizada	Representação centralizada coordenada pelo setor público: congrega diversos setores e temáticas em fóruns oficiais ou comissões de conselheiros.	Representação setorial e temática independente: atores pulverizados que se posicionam conforme interesse na pauta.
Contribuição	Tipo contribuição conferida à sociedade civil organizada pelo setor público.	Conselheiro: confere o poder de proposição de temas e/ou revisão de negociações	Informador: confere poder de sugestões de temas e/ou colaboração técnica
Acesso à informação	Nível de acesso à informação confidencial durante as negociações	Compartilhada: Acesso à informação confidencial durante as negociações	Sala ao lado ⁷⁷ : acesso a informações selecionadas antes ou depois das negociações
Constância	Periodicidade do envolvimento da sociedade civil organizada nas negociações	Permanente: participação constante em todas as negociações e definições de agendas com troca de informações fluida.	Transitória: participação ocorre caso haja interesse da sociedade civil na pauta das negociações sob demanda ou quando o setor público convoca participação para obtenção de informações.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de Jank & Silber, (2007)

⁷⁷ Termo que designa a participação apenas aos negociadores nas reuniões oficiais com compartilhamento de informações anterior e posterior com demais atores.

Durante as negociações comerciais do acordo entre Mercosul e União Europeia, o canal de diálogo entre o setor empresarial e o setor público ocorreu periodicamente em reuniões promovidas pela CEB aos seus membros, nas quais os agentes burocráticos do MRE e de outras instâncias envolvidas na construção da política comercial são convidados a apresentar as atualizações das negociações, bem como a discutir as demandas e propostas do setor produtivo.

O que se verifica, portanto, é que a representação burocrática não está centralizada no MRE, de modo que, a depender da temática e da estrutura organizacional vigente, outros ministérios colocam-se como interlocutores, como o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério da Economia (ME), o próprio MRE e instâncias subministeriais como a Camex, sendo representados nas reuniões com a CEB por altos cargos burocráticos, como embaixadores, negociadores chefes, diretores, chefes e coordenadores de departamentos e secretarias.⁷⁸

Ao passo que existe uma coordenação interministerial frente ao posicionamento harmonizado e participação conjunta nas reuniões promovidas pela CEB, há indícios de pulverização do canal de diálogo, sem que haja, portanto, a centralização no MRE. Prova disso são as demandas via cartas oficiais remetidas pela CEB destinadas aos agentes burocráticos já citados, além da Presidência da República, dos negociadores e instituições congêneres no âmbito do Mercosul e das instituições congêneres europeias.⁷⁹

Quanto às consultas públicas realizada pelo setor público para coletar informações sobre questões técnicas do setor produtivo para a construção da defesa comercial e ofertas durante as negociações ocorre novamente de maneira pulverizada. As consultas podem partir de diferentes ministérios, a depender da temática. Novamente, o MRE não detém a prerrogativa de coordenação das consultas públicas, no entanto, a coleta de informações é compartilhada entre ministérios para a construção de um posicionamento negociador. Quanto ao público alvo das consultas públicas, além da CEB e sua coordenadora CNI, outras coalizões, associações e confederações que representam os mais diversos setores são acionadas, o que garante a abrangência da consulta.

⁷⁸ Os participantes e seus cargos são identificados nas agendas de reuniões.

⁷⁹ As instituições são congêneres a Confederação Nacional da Indústria, coordenadora da CEB.

Os modelos de audiência, quando demandadas pelo MRE, ocorre de portas fechadas e sob convite, ou seja, não há abertura para voluntária participação da sociedade civil organizada, de modo que a interlocução é restrita aos grupos que podem contribuir tecnicamente com a pauta.

Referente a formalidade da representação, apesar de a CEB congregar diferentes setores, naturalmente cada segmento busca suas próprias representações e canais de comunicação com o setor público, dada a dificuldade de se estabelecer consensos diante de distintos interesses. A fragilidade está, contudo, na ausência de coordenação ou institucionalização proveniente do MRE desses variados mecanismos de representação.

Durante as interações, ainda que haja exposição de interesses ofensivos ou defensivos⁸⁰ do setor produtivo, o MRE limita a participação da sociedade civil organizada ao caráter de informador e se utiliza especialmente das informações técnicas produzidas pela CEB. A exemplo disso, consultores privados são contratados e convidados pela CEB para apresentar os pontos críticos dos termos do acordo aos negociadores do MRE. Ademais, estudos e proposições técnicas são oficialmente transmitidas pela coalizão ao Ministério. No entanto, ressalta-se que não há uma cúpula oficializada de conselheiros aos quais é atribuído o papel de revisão das negociações ou proposições temáticas, tal como ocorre no modelo estado-unidense, por exemplo.

Representantes da CEB às vezes integram a comitiva técnica durante as rodadas de negociações, nas quais são realizadas reuniões de *briefing*, com a troca de informações entre os especialistas representantes do setor produtivo e os negociadores dos diversos Ministérios envolvidos nas negociações, como MRE, MAPA, ME, MDIC, Camex. As reuniões, por vezes, ocorrem dentro das agências públicas no exterior, como a Apex-Brasil e são transmitidas ao Brasil para acompanhamento de ambos os lados, setor público e privado. No entanto, a interação ocorre na modalidade “sala ao lado”, na qual apenas os negociadores⁸¹ participam de fato das rodadas, de modo que certas informações podem ser mantidas em sigilo.

⁸⁰ Interesses ofensivos: setores que apoiam a conclusão do acordo por encontrarem vantagens nos termos do acordo. Interesses defensivos: setores que defendem a continuidade das negociações para melhoria dos termos do acordo ou ainda defendem a interrupção das negociações por não identificar vantagens na conclusão do acordo.

⁸¹ Ministros e negociadores chefes (nível sub ministerial).

A comunicação e troca de informações entre o MRE e a CEB ocorre periodicamente⁸², em reuniões extraordinárias, organizadas conforme a criticidade do momento das negociações, ou por meios de cartas oficiais, conforme já mencionado. No entanto, como não há um Foro permanente, cabe a ambos os lados optarem pelo estabelecimento ou não do diálogo.

Abaixo o resumo da avaliação dos mecanismos de participação estabelecidos entre o MRE e a CEB durante as negociações entre Mercosul e União Europeia, construído a partir dos critérios previamente apresentados:

Quadro 20 - Avaliação dos mecanismos de participação entre MRE e CEB

<i>Critério</i>	<i>Formal</i>	<i>Ad-hoc</i>
Canal de diálogo		X
Consulta pública	X	
Audiência		X
Modalidade de representantes		X
Formalidade da representação		X
Contribuição		X
Acesso à informação		X
Constância		X

Fonte: elaborado pela autora.

A partir da análise dos materiais foi constatado que a relação do MRE com a sociedade civil, aqui exemplificada pela CEB, ocorre majoritariamente de forma *ad hoc*, estando aquém de mecanismos de participação formalizados, tal como ocorre em menor ou maior grau nos modelos utilizados como referência. Ainda assim, a informalidade da relação não impede que haja uma constante troca de informações e abertura do MRE para coletar as demandas da sociedade civil, visando a contribuição técnica, assim como mantê-la ciente do andamento das negociações, garantindo a legitimidade de suas ações.

Outro ponto que é possível verificar é a descentralização relacional, ou seja, durante o processo outros Ministérios possuem papel ativo na consolidação do posicionamento negociador e são, do mesmo modo, interlocutores da sociedade civil organizada. Ainda assim, no caso analisado há indícios de coordenação entre os

⁸² A periodicidade varia conforme o andamento e a criticidade das negociações.

ministérios⁸³, o que de certo modo contribui para a capacidade político relacional do Estado na condução da política comercial.

5.3 CAPACIDADE TÉCNICA INFORMACIONAL DA CEB

A despeito da informalidade dos mecanismos de participação estabelecidos entre o MRE e a CEB, nota-se que o grupo empresarial detém de capacidade de articulação com os atores governamentais, estabelecendo mecanismos *ad hoc* que compreendem todas as fases do processo decisório no qual se encaminham as negociações. Desse modo, é válido verificar de que maneira essa capacidade estaria atrelada ao desenho organizacional da CEB. Para isso, recorreu-se ao modelo proposto por Klüver, (2012), no qual o autor mensura a capacidade técnica informacional dos grupos de interesse, a partir dos seguintes indicadores: diferenciação funcional, profissionalização, descentralização e recursos.

No entanto, nessa pesquisa, dada a limitação de acesso às informações quantitativas (como nº de funcionários ao longo de todo o período analisado ou ainda o orçamento concedido à CEB), os indicadores citados serão avaliados sob uma perspectiva qualitativa, possível de ser observada baseando-se nos documentos já mencionados na seção de materiais.

Como já informado, a CEB foi criada com o objetivo de coordenar o processo de influência do setor empresarial brasileiro nos processos de negociações comerciais internacionais, nos quais o Brasil está envolvido, buscando a formação de consenso interno, o estabelecimento de canais de diálogo com o governo brasileiro e a atuação coordenada em fóruns empresariais internacionais.

Do ponto de vista organizacional a Coalizão funciona em um sistema aberto à participação de organizações empresariais ou empresas de qualquer setor econômico, por adesão voluntária. Sua metodologia consiste na disseminação de informações, organização de grupos de trabalho, realização de reuniões para diálogo com negociadores brasileiros e definição de estratégias para atuação nos fóruns internacionais, atuando, nesse sentido, por meio da elaboração de documentos e da

⁸³ Participação conjunta em reuniões de briefings, apresentações complementares em reuniões com a sociedade civil, consultas públicas compartilhadas, cartas redirecionadas entre os ministérios, uniformidade do discurso.

coordenação da participação empresarial nos processos ou fóruns decisórios. Seus membros, que totalizam cerca de 400 participantes, representam as confederações nacionais de todos os setores empresariais, federações estaduais, sindicatos e associações empresariais e as próprias empresas.

A organização é composta por um Conselho de Orientação Estratégica, que conta com 25 membros representantes das organizações empresariais de cúpula e entidades setoriais relevantes no comércio exterior brasileiro, uma Secretaria Executiva, formada pelo corpo técnico e especializado da CNI e Grupos de Trabalhos Temáticos, formados por empresário(a)s e representantes empresariais.

Ao Conselho de Orientação Estratégica compete formular estratégias para ampliar a influência do setor empresarial sobre as posições brasileiras em matéria de negociações comerciais, liderar a representação de interesses em negociações comerciais internacionais, assegurar que a CEB represente, de fato, a mais ampla gama de interesses empresariais, através da mobilização de empresários e entidades empresariais de todos os setores interessados nas negociações, apresentar aos Ministros das áreas envolvidas nas negociações as recomendações empresariais e, finalmente, representar a Coalizão em foros internacionais.

A Secretaria Executiva cabe a coordenação das atividades operacionais, como organização de agendas, envio de ofícios, levantamento de dados e elaboração de estudos, além de coordenação das atividades com a definição de escopo de atuação, relacionamento com atores chaves, compartilhamento de informações com membros, suporte técnico aos cargos diretivos da CNI, entre outras funções. Vale lembrar ainda, que a equipe técnica da CEB está inserida no organograma da área de Assuntos Internacionais da CNI, cujo escopo de trabalho perpassa as mais variadas frentes de defesa de interesses no âmbito internacional, integrando, desse modo, os mecanismos de mobilização com foco em temas, como é o caso da Coalizão Empresarial para Facilitação de Comércio e Barreiras – CFB, do Fórum das Empresas Transnacionais Brasileiras – FET e do Fórum de Competividade das Exportações – FCE; os mecanismos com foco em países, como o Comitê de Cooperação Econômica Brasil – Japão, o Conselho Empresarial Brasil-Argentina, o Conselho Empresarial Brasil – Estados Unidos e o Conselho Empresarial dos Brics; e, finalmente, a prestação de serviços para internacionalização com foco na base geográfica, operacionalizada pela Rede de Centros Internacionais de Negócios presentes em todas as unidades federativas.

No que diz respeito aos Grupos de Trabalhos Temáticos, sua função é elaborar documentos de consenso sobre os diversos temas que fazem parte das agendas negociadoras, sendo, portanto, organizados, conforme a necessidade.

Desse modo, com base nos indicadores de Kluver, (2012) é possível aferir que a CEB dispõe de todas as características necessárias para a garantia de sua competência técnica informacional, conforme detalhamento a seguir.

Primeiramente, no que diz respeito a diferenciação funcional, nota-se que há diversidade de áreas envolvidas nas atividades, tanto no âmbito organizacional da CNI, como também no próprio escopo de atuação da CEB, contando ainda com grupos temáticos que podem, portanto, especializar-se e dedicar-se a diferentes frentes de atuação.

Quanto à profissionalização, verifica-se a presença de profissionais especializados tanto como representantes dos membros, como também, integrantes da equipe da CEB que mesclam entre cargos políticos e técnicos. Como exemplos, abaixo estão listados alguns nomes que compuseram a equipe da CEB no período analisado e que foram identificados nos documentos de posição da indústria e/ou nas atas de reuniões indicando o acompanhamento das negociações:

Quadro 21 – Análise qualitativa da profissionalização da Coalizão Empresarial Brasileira - CEB

Nome	Cargo	Experiência
Osvaldo Moreira Douat	Coordenador	Advogado, administrador de empresas, vice-presidente da CNI, presidente da Celesc, presidente do conselho deliberativo do Sebrae/SC, representante da CNI na Comissão da ALCA.
Carlos Mariani Bittencourt	Coordenador	Engenheiro Mecânico, diretor presidente da Petroquímica da Bahia S/A, presidente do conselho de administração da PRONOR Petroquímica S/A; diretor vice-presidente da Policarbonatos do Brasil S/A; presidente do conselho de administração da COPENE e membro do conselho da NORQUISA, diretor da ABIQUIM, vice presidente da FIRJAN, copresidente do MEBF.
Reginaldo Arcuri	Coordenador	Licenciado em história, presidente executivo do Grupo Farma Brasil, presidente da ABDI, secretário do MDIC, membro do conselho da CNDI e do MBC.

Soraya Saavedra Rosar	Gerente	Formação em Direito Internacional, superintendente da AEB, vice-presidente da FUNCEX, subchefe do departamento de comércio exterior e integração internacional da CNI, atualmente conselheira sênior da CNI.
Diego Bonomo	Gerente	Formação e mestrado em Relações Internacionais, docência na UNESP e IBMEC, diretor na Brazil – US Business Council, US Chamber of Commerce, Procomex e IRELGOV, conselheiro na FUNCEX, Apex-Brasil, CEBRI, gerente na CNI, atualmente diretor na CNI.
Fabrizio Sardelli Panzini	Gerente	Formação em Relações Internacionais, especialização e mestrado em Economia, coordenador de análise econômica da FIESP, especialista em políticas industriais e gerente na CNI.
Eduardo Freitas Alvim	Especialista	Formação em Direito, especialização e PhD em Direito Internacional e Direito Europeu, experiência como consultor legal da UNESCO, conselheiro legal do Ministério da Justiça, no MAPA e MDIC, especialista em comércio internacional na CNI, atualmente consultor.
Carolina Matos	Analista	Formação em Relações Internacionais, especialização em Negócios Internacionais e Comércio Exterior, participante do Programa de Formação em Comércio Internacional da OMC, analista na Gerência de Negociações Internacionais da CNI.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos currículos dos profissionais da CEB.

Partindo para análise da descentralização, mais uma vez a organização demonstra a participação tanto do Conselho como dos Grupos Temáticos na consolidação de estratégias que são embasadas pelos insumos da Secretaria Executiva, dos membros participantes e também de consultorias especializadas⁸⁴ que

⁸⁴ Além das consultorias contratadas pela CNI, a entidade também aceita que seus membros sejam representados por consultores(as) desde que previamente cadastrados.

são oportunamente contratadas. Além disso, as reuniões são conduzidas de forma a coletar o posicionamento de seus membros, permitindo intervenções e sugestões com vistas a formação de consensos mínimos que viabilizem a consolidação de um posicionamento único de embasamento técnico.

Já no que diz respeito aos recursos, não houve acesso ao orçamento da área internacional da CNI, tão pouco ao que é destinado às atividades da CEB, no entanto, verifica-se indícios de recursos financeiros e econômicos em fatores como: recurso compulsório recebido pela CNI⁸⁵, estrutura física para realização das reuniões⁸⁶, qualidade técnica da equipe⁸⁷, viabilidade de arcar com custos de viagens nacionais e internacionais⁸⁸ e organização de eventos⁸⁹, além da contratação das já mencionadas consultorias, as quais participam eventualmente das reuniões, apresentando argumentos técnicos aos representantes ministeriais e apoiando a construção dos estudos e posicionamentos da CEB.

5.4 MODALIDADES DE PARTICIPAÇÃO

Os documentos analisados apontam que a participação da CEB permeia as distintas instâncias institucionais envolvidas nas negociações, passando pelas burocracias ministeriais, tanto do MRE como também de outros ministérios como MDIC, ME e MAPA, além de setores subministeriais como a Camex e outras secretarias, como visto na seção 5.2, que dizia respeito aos mecanismos de participação.

Essas interações podem ser verificadas já na I Fase de Negociação, quando a instituição remete carta⁹⁰ ao então Ministro Luiz Fernando Furlan na liderança do MDIC. Na correspondência a CEB destaca seu papel como fonte de informação e demonstra a relevância de sua competência técnica para fundamentar sua participação no processo decisório. Além disso, demonstra a já existente cooperação

⁸⁵ Recursos de contribuição compulsória sobre a folha de pagamento das indústrias brasileiras, recolhidos junto com os tributos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

⁸⁶ As reuniões ocorrem, usualmente, no edifício Roberto Simonsen em Brasília, no qual a CNI dispõe de toda a infraestrutura necessária, como recursos multimídia, serviços de catering, espaço físico, etc.

⁸⁷ Conforme verificado no nível de profissionalização

⁸⁸ Em vários documentos são reportadas viagens da equipe para acompanhamento das negociações e reuniões de *briefing* com os negociadores.

⁸⁹ A CEB foi anfitriã de encontros com os representantes ministeriais e suas congêneres estrangeiras.

⁹⁰ Carta remetida pelo então coordenador da CEB, Osvaldo Douat, destinada ao então Ministro Luiz Fernando Furlan, datada de 21 de julho de 2003.

entre o setor empresarial brasileiro e o setor público para a formulação de estratégias de inserção competitiva do Brasil no cenário internacional: “(...) *dada a complexidade das questões envolvidas, será cada vez mais imperativo um esquema de parceria entre governo e setor empresarial (...).*” Na correspondência a CEB indica o envio de um estudo⁹¹ analítico elaborado a partir da contribuição de todas as entidades que integram a Coalizão, o qual seria apresentado em reunião com a Camex e entregue oficialmente ao referido Ministério: “(...) *a CEB decidiu realizar uma reflexão mais aprofundada sobre as estratégias possíveis para as negociações comerciais em que o Brasil está envolvido, de forma a apresentar suas preocupações ao governo brasileiro.*”

Essa correspondência traz evidências sobre a capacidade de articulação da CEB, consolidando-se como um efetivo “*transmission belt*” conforme definição de Albareda; Braun, (2019). Em outras palavras, a CEB coleta e consolida os interesses empresariais e os transforma em conteúdo técnico de relevância para formulação política para ser colocado à disposição da burocracia, por meio de um fluxo de comunicação previamente estabelecido e institucionalizado. Além de a CEB estabelecer o fluxo de comunicação entre as associações e federações empresariais com a burocracia estatal e os atores políticos, também cumpre seu papel no fluxo inverso, ou seja, atua como transmissora de informação oriunda das negociações para seus membros, trazendo relatos sobre os pontos principais discutidos com os negociadores nas chamadas reuniões de “briefing”, as quais usualmente ocorrem paralelamente às rodadas. Vale ainda salientar, que as informações transmitidas aos membros da CEB são confidenciais e restritas, indicando que o acesso privilegiado garantido ao setor empresarial, caracteriza-se como um incentivo seletivo aos membros da CEB, que legitimam, por sua vez, a ação coletiva da Coalizão, a despeito das divergências internas entre setores mais ou menos protecionistas.

Além do esforço da CEB em consolidar os interesses empresariais e torná-los um documento de componente técnico, a Coalizão também busca posicionar-se politicamente quanto à priorização de agenda do MRE. Previamente a realização da Cúpula do Mercosul em Montevideu em 2013, a instituição remete carta⁹² ao então Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antônio de Aguiar Patriota, com o

⁹¹ A autora não obteve acesso ao referido estudo.

⁹² Carta remetida pelo então coordenador da CEB, Carlos Mariani Bittencourt, destinada ao então Ministro Antônio de Aguiar Patriota, datada em 08 de julho de 2013.

objetivo de reafirmar o interesse do setor empresarial em dar continuidade às negociações que, no momento, estavam paralisadas. Na correspondência, é solicitado ao Ministério que coloque as negociações entre Mercosul e UE como prioridade de agenda, haja vista a necessidade de apresentar ofertas para que houvesse oportunidades reais para o andamento do Acordo. Vale mencionar que na referida Cúpula houve manifestação por parte dos chefes de Estado em continuar avançando nas tratativas de um acordo benéfico entre os blocos, sustentando a ideia de que as ofertas seriam encaminhadas o mais tardar no último trimestre de 2013.⁹³ No entanto, a retomada das negociações só se consolidou em 2016, conforme histórico apresentado, demonstrando que as condicionantes do processo estão aquém dos interesses colocados à mesa.

Para além disso, a CEB também utiliza como canal de influência a própria Presidência da República. No entanto, devido a lacuna documental, não é possível afirmar se há variação no teor ou na constância das interações nos diferentes governos nos quais percorreram as negociações.

Ainda assim, é possível verificar que os contatos são realizados em momentos de “*turning point*”, ou seja, em conjunturas críticas, nas quais a CEB enxerga a necessidade de reforçar a posição empresarial e consolidar sua presença como interlocutor político. Esse padrão de atuação pode ser verificado em carta⁹⁴ remetida ao então presidente Michel Temer, em um período que, como se verificou no contexto histórico, foi marcado por um novo impulso das negociações, do mesmo modo, pode ser notado em carta⁹⁵ remetida ao então Presidente Jair Bolsonaro nos meses que antecedem a rodada de negociações que culminou com a conclusão da parte comercial do Acordo. Vale mencionar ainda que a mesma carta direcionada ao Presidente Jair Bolsonaro, também foi remetida aos Ministros⁹⁶ do MRE, ME e MAPA demonstrando, uma vez mais, a transversalidade temática e a descentralização das negociações. Além disso, como se verifica em ofício resposta, o gabinete da

⁹³ Cúpula de chefes de Estado do Mercosul e Estados associados realizadas em 12 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3493-documentos-aprovados-na-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-montevidéu-12-de-julho-de-2013>. Acesso em 25 de outubro de 2020.

⁹⁴ Carta remetida pelo então presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, destinada ao então Presidente da República, Michel Temer, datada em 22 de novembro de 2017.

⁹⁵ Carta remetida pelo então presidente interino da CNI, Paulo Afonso Ferreira, destinada ao então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, datada em 25 de abril de 2019.

⁹⁶ Cartas remetidas pelo então presidente interino da CNI, Paulo Afonso Ferreira, destinada aos Ministros Ernesto Araújo e Paulo Guedes e a Ministra Tereza Cristina da Costa Dias.

presidência, do mesmo modo, encaminhou⁹⁷ a carta a ele direcionada, aos mesmos Ministério supracitados, o que, em certa medida, mostra a coordenação intragovernamental e o reconhecimento da competência técnica da burocracia.

Em ambos os casos de cartas destinadas aos Presidentes o conteúdo se limita ao teor técnico das cláusulas do acordo mais sensíveis ao setor empresarial brasileiro, a saber: regras de origem, manutenção do mecanismo de *drawback*, não inclusão de disciplinas relacionadas aos bens remanufaturados, cesta de desgravação, regras de compra pública e propriedade intelectual em consonância com o impacto social no Brasil, ampliação de cotas para bens agrícolas, regras sanitárias e fitossanitárias que reforcem a fundamentação científica, inclusão de cláusula de desenvolvimento industrial para investimentos novos (não acatada no Acordo). Curioso notar que, no que diz respeito ao período de transição das desgravações, em um primeiro momento a CEB solicita que seja concedido de 12 a 15 anos, já na segunda carta reduz para 10 anos, o que pode indicar uma concessão empresarial em prol da finalização do Acordo, que no entanto obteve os 15 anos inicialmente negociados em algumas listas.

Interessante notar que, como uma Coalizão coordenada por uma entidade representativa de relevância nacional, a CEB detém acesso a importantes atores no âmbito internacional e recursos para a mobilização destes em prol de seus interesses, como indicam as cartas convites para um café da manhã com os negociadores do Mercosul e da União Europeia, destinadas à Associação Empresarial Argentina – AEA, Câmara de Indústrias do Uruguai – CIU, Foro Empresarial União Europeia – Mercosul – MEBF, União Industrial Argentina – UIA e com a União Industrial Paraguai – UIA. Destaca-se, portanto, sua capacidade de organização setorial, parafraseando a referida carta, a CEB exalta um sentimento de unidade regional: *“devido ao papel estratégico que o setor industrial tem no acordo, o café da manhã é uma oportunidade única para fomentar a negociação e colocar a posição do setor industrial do Mercosul.”*⁹⁸

Vale ressaltar que a abertura do encontro se deu em parceria com a Apex-Brasil⁹⁹, atestando claro entrosamento entre a agência governamental e o setor

⁹⁷ Carta remetida pela diretora de gestão interna do gabinete pessoal do Presidente da República, Aínda Iris de Oliveira, destinada ao então presidente da CNI, Paulo Afonso Ferreira.

⁹⁸ Cartas remetidas pelo então diretor de desenvolvimento industrial da CNI, Carlos Eduardo Abjaodi, destinadas às instituições empresariais já mencionadas, datadas entre 19 e 21 de setembro de 2017.

⁹⁹ Participou da abertura a então diretora da Apex-Brasil, Mércia Nejaim.

privado. Além disso, a CNI foi capaz de reunir negociadores¹⁰⁰ de todos os países em coordenação com suas congêneres, o que confirma seu acesso a informações privilegiadas.

A extensão de seu *lobby*, do mesmo modo, é verificada em carta cujo objetivo é mobilizar atores europeus, denominada “*Call for action*”, na qual a CNI se comunica com a Federação de Indústrias Alemãs – BDI, com a Confederação de Indústrias Europeia sediada em Bruxelas, *Business Europe* e com o LADW, instituição de promoção de negócios entre a Alemanha e América Latina.¹⁰¹ Como resultado dessa interação foi elaborada uma carta conjunta, assinada pelas referidas instituições, para formalização do apoio à conclusão do Acordo Mercosul – UE, destinada à então negociadora chefe do Mercosul, Embaixadora Valeria Csukasi, previamente a rodada de negociações realizada em Bruxelas em 2018.¹⁰²

A mobilização da CEB para além de suas fronteiras, pode ser compreendida a partir dos conceitos de internalização e externalização de Saurugger, (2007). Como visto na seção de revisão sistemática, a internalização ocorre quando há mobilização de atores locais ou nacionais em torno de políticas supranacionais; no caso analisado, os atores locais dos países membros do Mercosul se organizam para pressionar os negociadores chefes que compõem o bloco, convergindo seus múltiplos interesses em um benefício maior: ter acesso privilegiado às informações acerca do andamento das negociações. Por outro lado, a externalização ocorre quando atores nacionais contatam diretamente atores políticos supranacionais, sem passar pelas instâncias de representação nacionais; o que, nesse caso, é verificado na mobilização da CEB ao contatar a negociadora chefe do Mercosul.

Traçando um paralelo com o caso europeu, abordado por Saurugger, (2007), é possível notar que o Mercosul está aquém do que poderíamos chamar de “Mercosulização”¹⁰³, processo no qual os padrões de atuação dos atores se alteram, acompanhando o transbordamento das relações para além de suas fronteiras. Apesar

¹⁰⁰ Participaram do encontro os negociadores(a)s chefes do Brasil, Embaixador Ronaldo Costa Filho, da Argentina, Embaixador Horacio Reyser Travers, do Paraguai, Embaixador Luis Fernando Ávalos, do Uruguai, Embaixadora Valeria Csukasi, da União Europeia, Diretora Geral de Comércio da Comissão Europeia, Sandra Gallina.

¹⁰¹ Cartas remetidas pelo então presidente interino da CNI, Paulo Afonso Ferreira, destinadas às instituições empresariais já mencionadas, datadas em 25 de abril de 2019.

¹⁰² Carta remetida pelos então presidentes da BDI, Dieter Kempf, da CNI, Robson Braga de Andrade, da LADW, Andreas Renschler, destinada a já mencionada negociadora chefe do Mercosul, datada em 10 de julho de 2018.

¹⁰³ Referência ao processo de “europeização”.

dos indícios de internalização e externalização, a atuação conjunta dos atores locais dos países membros do Mercosul é tímida e tende a ser perpetrada respeitando os limites de suas fronteiras. As entidades empresariais possuem um canal de diálogo estabelecido de forma *ad hoc*, ou seja, quando enxergam a necessidade de uma mobilização coletiva. No entanto não há uma organização institucionalizada¹⁰⁴ que congregue todas as entidades representativas em nome das empresas do Mercosul, o que levaria, por sua vez, a processos de supranacionalização ou transnacionalização.

Durante as negociações, a atuação da CEB é limitada a “sala ao lado”, de modo que sua equipe não compõe a delegação oficial nas rodadas, no entanto, acompanha paralelamente participando de reuniões de *briefing* com os negociadores, caracterizando -se como um grupo de interesse observador, que firma sua presença, mas sem papel oficial. Verifica-se também que sua presença ocorre paralelamente às negociações em fóruns internacionais, como é o caso do Foro Empresarial União Europeia- Mercosul – MEBF, além, é claro, das interações domésticas que compreendem consultas informais entre os técnicos da CEB e a burocracia, em mecanismos de inclusão pós acordo, como é visto nas tratativas após assinatura entre a CEB e os quadros ministeriais, na tentativa de dar vazão ao tratado e celeridade ao processo de ratificação e finalmente, nos workshops de alto nível, como as reuniões que contam com a presença de ministros e embaixadores.

No que diz respeito à interação da CEB com a sociedade civil como um todo, nota-se que há certa limitação, haja vista o número limitado de membros frente ao número de empresas brasileiras. Logo a participação pública é limitada aqueles atores de maior influência e relevância no comércio internacional e aos setores mais organizados com capacidade de mobilização e recursos disponíveis para o deslocamento para participação nas reuniões. As atividades que envolvem uma comunicação mais ampla estão na divulgação dos estudos (publicados no site da CNI) e na divulgação de consultas públicas. Por fim, a CEB atua pouco em ações de massa, e sua “campanha” se limita aos comunicados e entrevistas via imprensa.

¹⁰⁴ Ainda que exista o Foro Consultivo Econômico Social (FCES) no âmbito do Mercosul, por meio do qual seria possível enviar recomendações ao bloco, os documentos demonstram que as entidades empresariais não se reúnem ou dialogam por meio desse instrumento para formalizar suas posições no que diz respeito à política comercial.

Em suma, a participação da CEB pode ser verificada na maioria das modalidades propostas por Cuhadar, (2019), conforme quadro a seguir:

Quadro 22 – Modalidades participação da Coalizão Empresarial Brasileira

Modalidade	Descrição	Atuação da CEB
Representação direta na mesa de negociação	Participação como membros da delegação oficial	Não atua
Observador	Presença direta nas negociações sem papel oficial	Atua
Fórum oficial de consulta	Ocorre paralelamente às negociações com endosso dos mediadores e negociadores	Atua
Consulta informal	Ocorre sem endosso oficial de todos os negociadores	Atua
Mecanismo de inclusão pós acordo	Envolvimento na implementação do acordo, não durante negociações	Atua
Workshop de alto de nível	Ocorre paralelamente ou previamente às negociações para solução de controvérsias	Atua
Participação pública	Aberta a participação geral da sociedade por meio de votações, plebiscito, reuniões ou abaixo assinados.	Atuação limitada
Ação de massa	Campanhas, protestos, ações de rua, petições	Atuação limitada

Fonte: elaborado pela autora, a partir das definições de Cuhadar, (2019)

Já no que se refere aos meios utilizados pela CEB para firmar sua participação, é possível recorrer aos tipos de ação do empresariado propostos por Mancuso, (2007), os quais foram organizados em modalidades pela autora. Nota-se, portanto, que a CEB pratica os mais variados meios de ação, com exceção da

reivindicação das decisões políticas, por meio da promoção de protestos e manifestações. Vale ressaltar que as reivindicações ocorrem, porém geralmente via posicionamentos oficiais, declarações na mídia e em interações políticas, como reuniões com os atores governamentais.

Quadro 23 – Modalidades de participação e tipos de ação da Coalizão Empresarial Brasileira

Modalidade	Ação	Tipos	Prática da CEB
Representação	Influenciar decisores políticos	Contato direto com tomadores de decisão ou seus assessores (ambientes formais e informais) Contato indireto com tomadores de decisão (cartas, abaixo-assinados, mensagens, etc.)	Realiza todas as ações de representação
	Participar de decisões políticas	Presença oficial em processos decisórios (comissões, grupos de trabalho, conselhos, etc.) Participação em audiência pública	
	Conciliar interesses	Formação de coalizão	
Colaboração técnica	Propor políticas	Redação e apresentação de projetos	Realiza todas as ações de colaboração técnica
	Justificar demandas tecnicamente	Elaboração e publicação de documentos que apresentam e justificam as reivindicações do empresariado Contratação de consultores em defesa de interesse	
Manifestação	Buscar apoio das massas e dos pares	Divulgação pública das decisões políticas diante das demandas empresariais Divulgação das demandas empresariais por mídia	Realiza

Reivindicar
decisões políticas

Promoção de protestos e
manifestações

Não realiza

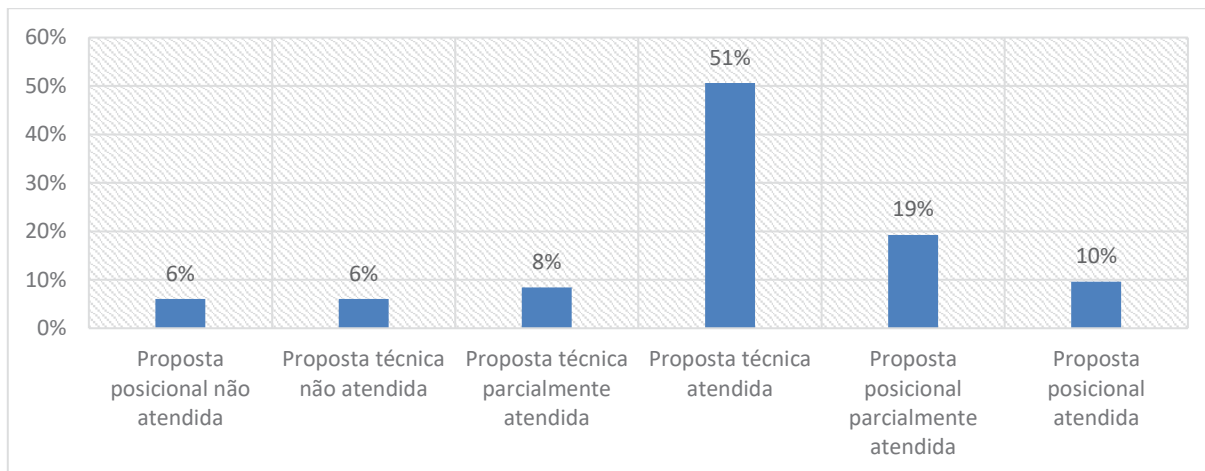
Fonte: Elaborado pela autora, a partir da adaptação da proposta de Mancuso, (2007).

5.5 MENSURAÇÃO DA PERMEABILIDADE E AVALIAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL

A presente seção traz o resultado da mensuração da permeabilidade do MRE em relação às demandas formalmente apresentadas pela CEB, por meio da análise de coincidência de propostas empresariais refletidas no resultado do acordo sob análise, a partir dos materiais e métodos previamente descritos no capítulo 3. Vale lembrar que o fato de as propostas serem atendidas, não significa que a decisão do MRE e dos demais ministérios, na construção das ofertas do acordo sejam unicamente reflexo das demandas empresariais, mas sim, que direta ou indiretamente as propostas oriundas do setor empresarial, sob o ponto de vista desse objeto de estudo, foram contempladas no resultado do acordo. Além disso, as respostas das entrevistas realizadas com o setor empresarial foram agregadas aos achados quantitativos, a fim de validar sua percepção quanto à permeabilidade ao longo do processo.

Das 83 propostas válidas analisadas, 54 se caracterizam como técnicas e 29 como posicionais. No total foram 12% de propostas não atendidas, 27% de propostas parcialmente atendidas e 61% de propostas integralmente atendidas, sendo 51% destas, caracterizadas como técnicas e apenas 10% posicionais.

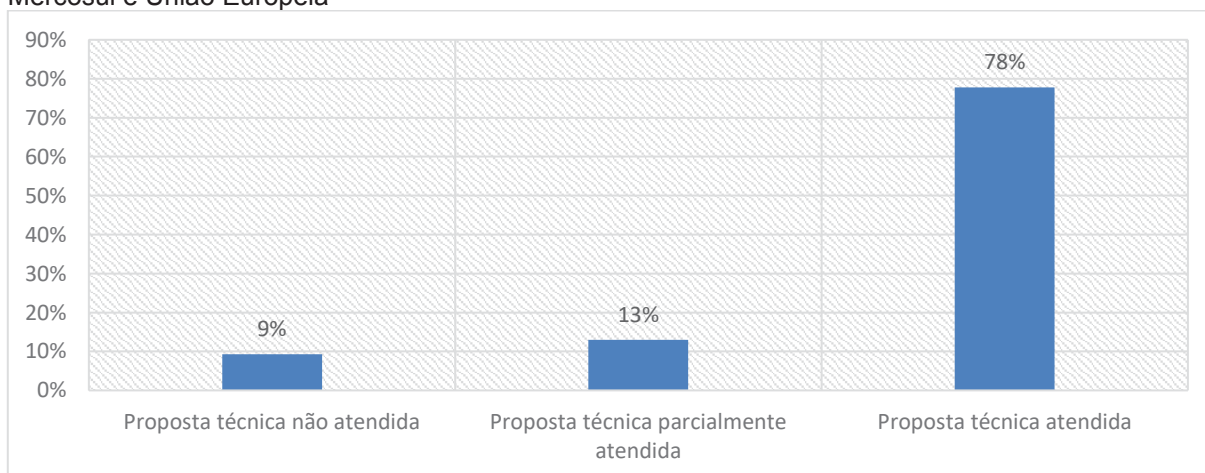
Gráfico 1 – Percentual de coincidência de propostas empresariais no resultado do acordo Mercosul e União Europeia



Fonte: Elaborado pela autora.

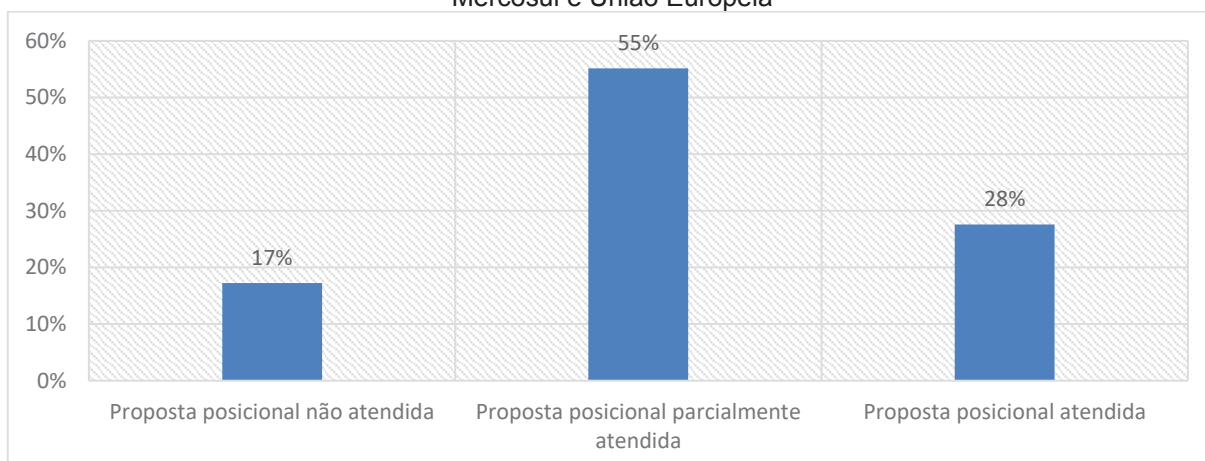
Se analisadas isoladamente, verifica-se que a maioria das propostas técnicas apresentadas foi acatada, representando 78% do total, enquanto as posicionais são em sua maioria acatadas com ressalvas, representando 55% do total. No entanto, não se pode ignorar que 28% das propostas de caráter posicional foram atendidas integralmente e apenas 17% não foram atendidas, contra 9% das técnicas não atendidas. Nos gráficos a seguir estão as representações das propostas técnicas e posicionais respectivamente:

Gráfico 2 – Percentual de coincidência de propostas empresariais técnicas no resultado do acordo Mercosul e União Europeia



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 3 – Percentual de coincidência de propostas empresariais posicionais no resultado do acordo Mercosul e União Europeia



Fonte: Elaborado pela autora.

Complementarmente, a fim de mensurar o grau de permeabilidade, percebeu-se necessária a análise proporcional dos resultados em relação à coincidência correspondente máxima possível, caso todas as propostas, sejam elas técnicas ou posicionais, fossem atendidas integralmente com base nos pesos atribuídos previamente. Para tanto, adaptou-se o modelo de escalonamento elaborado para valência de grau de alinhamento político para a mensuração do grau de permeabilidade, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 – Escala de grau de permeabilidade

Não permeável	$X = 0$
Baixíssimo grau de permeabilidade	$0 < X \leq 0.2$
Baixo grau de permeabilidade	$0.2 < X \leq 0.4$
Médio grau de permeabilidade	$0.4 < X \leq 0.6$
Alto grau de permeabilidade	$0.6 < X \leq 0.8$
Altíssimo grau de permeabilidade	$0.8 < X \leq 0.99$
Total permeabilidade	$X = 1$

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da adaptação de NuPP-CiPol (BITTENCOURT, 2018),

No caso analisado, como já mencionado, foram verificadas 83 propostas, das quais 54 são técnicas e 29 posicionais. Neste sentido a pontuação máxima possível, a partir da equivalência seria de 224 pontos que representariam a proporção total de permeabilidade, sendo $X=1$. No entanto, a pontuação efetivamente obtida foi de 125 pontos que equivalem à taxa proporcional de $X=0,56$. Deste modo, o setor empresarial, por meio da Coalizão Empresarial Brasileira e de acordo com as

propostas publicadas no documento base da Confederação Nacional da Indústria, obteve um médio grau de permeabilidade da política comercial. Tal como as taxas percentuais, verifica-se maior inserção nas propostas técnicas, que proporcionalmente representam $X=0,75$, isto é, alto grau de permeabilidade, enquanto a pontuação proporcional das propostas posicionais resulta em $X=0,38$, posicionando-se em baixo grau de permeabilidade.

Partindo para as entrevistas de avaliação da permeabilidade, na visão dos representantes das instituições membros da CEB, formadas por associações empresariais e empresas, o modelo institucional da política comercial brasileira incorpora mais o setor empresarial do que a sociedade civil em geral. No entanto, mesmo no ambiente corporativo, alega-se a carência de diálogo e consultas públicas amplas, além do distanciamento em relação ao que seria “modelos mais modernos de mecanismos de participação”, nas palavras da entrevistada.

Além disso, os membros enxergam a necessidade de maior transparência, simplicidade e inclusão da sociedade civil, para além do empresariado, nas consultas públicas e construção de ofertas. A exemplo disso, um dos membros menciona que “são utilizados modelos matemáticos para uma análise da economia como um todo, mas que não necessariamente, se repete na prática”. Também chama a atenção o reconhecimento de um acesso maior do empresariado nas consultas públicas, ainda que não em medida ideal na opinião das Associações Empresariais. Ao serem questionados sobre a incorporação da sociedade civil uma das instituições menciona que “para o setor empresarial é um pouco mais fácil participar das decisões do governo, mas a sociedade civil em geral não. Ainda carece de diálogos e consultas públicas amplas.”

Na visão da CEB, o modelo institucional da política comercial atende parcialmente a incorporação da sociedade civil, pois há sempre disposição do governo de dialogar com o setor privado em reuniões promovidas pela CNI, porém, acredita-se que poderia haver maior transparência em algumas etapas como na construção de ofertas nos acordos, consultas públicas e avaliação de impacto regulatório.

Com relação à avaliação dos mecanismos de participação disponibilizados pela burocracia governamental, os membros da CEB consideram mais efetivos respectivamente àqueles estabelecidos pelo “extinto” MDIC, seguido pelo ME, MRE e MAPA. Também há relato de que a incorporação do MDIC pelo ME dificultou o acesso

da sociedade civil, sendo o primeiro muito mais acessível ao diálogo com o empresariado.

Do ponto de vista da Coalizão, a descentralização do MRE na condução das negociações é vantajosa, uma vez que as diferentes visões ministeriais ajudam a construir posições equilibradas. Destaca-se ainda, que para as negociações de bens, o Ministério da Economia e a Camex são protagonistas também.

Quanto aos mecanismos de participação específicos do MRE, em uma escala de 1 a 10, onde 1 é ineficaz e 10 é altamente efetivo, a CEB classifica o canal de diálogo na posição 7, ou seja, considera efetivo, porém com possibilidade de melhorias. Já no que diz respeito às consultas públicas, a classificação cai para posição 4, ou seja, parcialmente ineficaz. As audiências, ou seja, o modelo de reuniões entre negociadores e a sociedade civil organizada, possuem uma classificação baixa (posição 3), aproximando-se à ineficácia.

Ainda na visão da CEB, a modalidade de representantes, ou seja, a amplitude da participação aos diferentes atores da sociedade civil, é classificada como mais inclusiva do que exclusiva (posição 7), o que demonstra abertura a diferentes grupos de interesse organizados. Também se alega certa formalidade da representação, classificada com um bom nível de institucionalização (posição 7) e média contribuição atribuída à sociedade civil, classificada na posição 6, entre uma escala de 1, onde há restrição nas trocas de informações, até 10 onde há participação do setor privado em conselhos. Ainda menor é a classificação ao acesso a informações (posição 5). Finalmente, a constância das interações entre o setor público e privado possui uma boa classificação (posição 7) aproximando-se do nível de reuniões constantes, em oposição a encontros eventuais.

No que se refere à capacidade da CEB representar os interesses de seus membros empresariais, verifica-se nas respostas uma predominância dos membros que se sentem representados, no entanto, há setores insatisfeitos com a representação. A insatisfação parece estar atrelada a dois fatores, primeiramente ao que um entrevistado chama de “encapsulamento” dos setores industriais nas negociações, de modo que o governo atenda as demandas gerais da Coalizão, mas não negocie questões específicas de sensibilidade a um ou poucos setores. Em segundo lugar, nota-se que a sensação de representatividade está diretamente ligada a satisfação quanto ao resultado obtido no acordo.

Aqui vale mencionar que a CEB se considera um instrumento de legitimidade às negociações perante à sociedade doméstica e internacional, pois é a partir dela que o setor empresarial obtém mais informações e acesso ao que está sendo negociado. Do mesmo modo, considera-se uma ferramenta de barganha aos negociadores brasileiros perante os negociadores internacionais, caracterizando-se com uma importante fonte de informação para o processo negociador.

Finalmente, quanto ao resultado do Acordo, as instituições que dizem ter participado ativamente das negociações tendem a considerar mais positivos o resultado do acordo, assim como se sentirem mais representados pela CEB. No entanto, mesmo aquelas instituições que se declaram satisfeitas não negam que anteriormente o setor privado tinha mais voz e participava mais das negociações, se comparado, com as negociações finais com a União Europeia, o que pode ser atribuído à urgência dada pelo governo na conclusão do acordo.

Nessa linha, a CEB enxerga como desafio a internalização do Acordo e a agenda ambiental. Sobre esses pontos a instituição diz estar trabalhando com a sensibilização no âmbito empresarial tanto do Mercosul como da UE. Também coloca as dificuldades, após internalização, de o setor empresarial brasileiro adaptar-se à competitividade europeia, destacando que o sucesso dessa adaptação depende de reformas domésticas no Brasil. Finalmente, a CEB alega a necessidade de capacitação do setor empresarial, assunto no qual também diz estar trabalhando.

6 DICUSSÕES DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente dissertação é realizada uma análise empírica via estudo de caso em torno de um grupo de interesse empresarial e o impacto de sua atuação no resultado de negociações no âmbito internacional, a partir do seguinte problema de pesquisa: de que forma e em que medida a política comercial brasileira esteve permeável às pressões domésticas exercidas pela Coalizão Empresarial Brasileira – CEB, ao longo das negociações comerciais entre o Mercosul e União Europeia. Para responder essa questão, partiu-se da hipótese de que a participação da CEB esteve condicionada a sua contribuição técnica enquanto sua influência política foi limitada pela autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores. Isso posto, vale mencionar que a pesquisa foi construída a partir da intercessão de três abordagens analíticas que permitiram o levantamento desse problema de pesquisa e a ideiação dessa hipótese.

A primeira dessas abordagens está presente no campo de estudos sobre Análise de Política Externa, que tem sua origem na grande área das Relações Internacionais, a partir da qual nascem dois pressupostos utilizados na pesquisa. O primeiro deles refere-se ao impacto das condicionantes domésticas, dentre elas, os grupos de interesse, no resultado das negociações no âmbito internacional. Em segundo lugar, encontra-se a discussão sobre a descentralização da política externa brasileira diante da incorporação de atores não estatais no processo decisório. A partir disso, foi possível indagar o papel dos grupos de interesses na construção da política externa, ou mais especificamente, na definição da política comercial brasileira, utilizando como estudo de caso, as negociações entre Mercosul e União Europeia.

Em paralelo, a partir da definição do objeto de pesquisa, a Coalizão Empresarial Brasileira, buscou-se pelos achados da vasta literatura sobre a participação política do empresariado e sua capacidade de produzir resultados, seja no âmbito doméstico ou internacional. Dessa forma, foi possível mapear as metodologias já utilizadas para mensuração dos resultados políticos empresariais, as definições sobre padrões de atuação, modalidades e mecanismos de participação, assim como, a identificação das variáveis que condicionam esses resultados.

Por fim, notou-se que, se por um lado os grupos empresariais almejam ter seus interesses considerados no processo decisório, por outro, o Estado almeja equilibrar as relações com a sociedade civil, de modo a angariar legitimidade de suas

ações, obter informações técnicas e garantir sua autonomia decisória. Nesse sentido, foi utilizado o debate em torno das capacidades estatais presente no campo das políticas públicas para pensar a relação entre os grupos de interesse e os agentes burocráticos, estes por sua vez, pouco explorados na literatura de participação empresarial, encontrando nos conceitos de autonomia inserida e capacidade político-relacional, uma possível explicação para as relações entre a Coalizão Empresarial Brasileira e o Ministério das Relações Exteriores.

Desse modo, a pesquisa, justifica-se pela empiria que traz à análise de política externa, pela possibilidade de avançar frente às distintas abordagens e resultados no estudo sobre a capacidade de mobilização e de produção de resultados políticos do empresariado, pela conciliação entre análise da capacidade de um grupo de interesse por um lado, e de um agente burocrático, por outro, e por fim, por complementar as pesquisas já realizadas em torno do mesmo objeto de pesquisa, anteriores à conclusão do Acordo sob análise.

Do ponto de vista metodológico, para testar a hipótese, primeiramente, foram utilizadas a análise de conteúdo e documental para investigação do processo decisório via *process tracing*, método que permitiu a identificação de mecanismos de participação estabelecidos pelo MRE, modalidades de participação e tipos de ação do empresariado, além de indícios da tecnicidade da relação entre os atores. Em segundo lugar, foi utilizada a análise do resultado do acordo por meio de uma proposta de mensuração de permeabilidade, ambas etapas foram complementadas pela aplicação de um roteiro de entrevistas estruturada com representantes do setor empresarial, ou seja, foram utilizados todos os meios evidenciados pela revisão sistemática da literatura que possibilitaram investigar o processo, o resultado e a avaliação dos atores, numa combinação de métodos qualitativos e quantitativos na busca de resultados mais assertivos e próximos à realidade, ainda que sem a pretensão de elaborar grandes generalizações.

Antes de partir para os resultados encontrados, vale ressaltar que o trabalho não tem a intenção de afirmar que o resultado do acordo seja unicamente reflexo das demandas empresariais brasileiras, já que evidentemente trata-se de uma negociação concretizada por diversos atores políticos de dois blocos econômicos que buscaram maximizar seus interesses econômicos domésticos, por meio da expansão no mercado internacional.

Além disso, dada a impossibilidade de se comprovar influência de modo que se afirme uma relação de causa e efeito entre a participação empresarial e os termos do acordo, construiu-se, a partir de um regaste teórico, o conceito de permeabilidade, que traz uma combinação entre o nível de abertura à participação de grupos de interesse durante o processo decisório concedida pelas instituições políticas, combinado à incidência de propostas, oriundas dessa participação, que sejam de fato contempladas no resultado político. Adicionalmente, para conferir grau de intensidade ao conceito atribuiu-se pesos distintos às propostas empresariais classificadas com base na sensibilidade do tema, caracterizadas pelo caráter técnico (onde expõe exclusivamente o cunho tecnicista do tema) ou posicional (quando expõe interesses empresariais).

Isso posto, é possível afirmar que a hipótese proposta foi parcialmente confirmada, pois, por um lado, fica evidente a tecnicidade da relação estabelecida entre a CEB e as instâncias ministeriais, por outro, não é possível atribuir a limitação da influência política desse grupo empresarial unicamente à autonomia decisória do MRE, visto que as relações estabelecidas entre o setor público e privado, incluem, mas não se limitam a esse ministério.

De fato, a CEB destaca-se por sua capacidade técnica informacional, assegurando elementos como: diferenciação funcional, profissionalização, descentralização e recursos. Agrega-se à sua competência organizacional, o cumprimento de seu papel de intermediária entre o setor empresarial e o setor público, funcionando como um elo de transmissão de conteúdo sobre o andamento das negociações para seus membros, decodificando a complexidade dos termos, ao passo que transmite os interesses de seus membros aos negociadores pertencentes à burocracia estatal, dessa vez, transformando-os em elementos técnicos.

Além disso, a mensuração dos resultados alcançados no Acordo, comparativamente às demandas empresariais, aponta para alto grau de permeabilidade da política comercial em propostas técnicas, contra baixo grau de permeabilidade em propostas posicionais. Ainda nessa linha, as entrevistas confirmam que há restrição no acesso à informação e limitação da contribuição atribuída à CEB. Claramente, não se pode ignorar a existência de influência política, presente tanto nas propostas posicionais contempladas no resultado do Acordo, como notado ao longo do processo, onde a CEB abrange as mais diversas modalidades de participação, atingindo tanto atores no âmbito doméstico, como também no âmbito

internacional. No entanto, os mecanismos de participação estabelecidos pelos arranjos institucionais auxiliam no controle da permeabilidade posicional, cabendo a CEB adequar-se às condições a ela impostas.

Nesse sentido, a partir da análise dos materiais, foi constatado que a relação do MRE com a CEB ocorre majoritariamente de forma *ad hoc*, estando aquém de mecanismos de participação formais identificados em modelos institucionais aplicados em outros países. No entanto, essa informalidade acarreta uma condição dúbia ao MRE, pois ao passo que assegura a autonomia decisória em relação à sociedade civil, ao mesmo tempo parece explicar a descentralização na condução da política comercial, de modo que Ministério passa cada vez mais a compartilhar com outras instâncias ministeriais tanto seu poder decisório como também sua relação com a sociedade civil organizada. Nesse sentido, é possível afirmar que embora o MRE conduza as negociações comerciais, não centraliza o processo, ou seja, não detém autonomia decisória.

Os indícios da ausência de autonomia decisória aparecem ao longo do processo, na troca de correspondências, na atribuição das atividades e na participação conjunta dos ministérios (MDIC, ME, MAPA e instâncias subministeriais) nas reuniões. No caso analisado, verifica-se o compartilhamento de funções como diálogo com a sociedade, definições de agenda, estabelecimento de ofertas, consultas públicas, entre outras atividades. Além disso, é curioso notar que o MRE também compartilha o mérito da conclusão das negociações com os demais ministérios, como visto em discursos oficiais. Esse fator se reafirma por meio da avaliação dos mecanismos de participação, nos quais os entrevistados expõem maior abertura ao diálogo dos demais ministérios em comparação ao MRE e reforçam o papel substancial desses órgãos na definição de diretrizes.

Desse modo, coloca-se em debate a centralidade incontestável atribuída pela literatura ao MRE na condução da política externa brasileira, ao menos, no que diz respeito à política comercial. Visto que outros ministérios mostraram seu papel ativo na consolidação do posicionamento negociador e na interlocução com a sociedade civil organizada é possível supor que estaríamos evidenciando a inversão de um processo decisório do tipo *top down* para outro do tipo *bottom up* na arena das relações internacionais, tal como propõe Mesquita (2014), onde a CEB aproveita a pulverização dos canais de diálogo e a descentralização decisória para que tenha seus interesses considerados, ainda que indiretamente pelo MRE.

Em suma, conclui-se pelo médio grau de permeabilidade da política comercial brasileira em relação às pressões exercidas pela Coalização Empresarial Brasileira, onde são consideradas majoritariamente, mas não exclusivamente propostas empresariais de caráter técnico. A capacidade técnica informacional da CEB, de fato, é utilizada como ferramenta indireta de influência política que, de outro modo, possivelmente, não seria alcançada na mesma proporção, frente às limitações dos mecanismos de participação impostas pelo arranjo institucional da política comercial brasileira, estabelecidos tanto pelo MRE, como também por outras instâncias ministeriais que compartilham do poder decisório.

Dada a natureza complexa desse acordo, envolvendo diferentes atores políticos, com os quais o MRE compartilha seu poder decisório e diante dos resultados apresentados, sugere-se, para pesquisas futuras, a análise comparativa da permeabilidade da política comercial frente a diferentes atores da sociedade civil organizada, como trabalhadores e empregadores, ou do ponto de vista regional, abrangendo comparações sobre as formas de atuação das entidades representativas nos demais países do Mercosul. Também é possível avançar na pesquisa sobre a capacidade política relacional do MRE em relação a outras temáticas ou em relação às demais instâncias decisórias. Ressalta-se que estudos de caso sobre determinados temas da agenda da política comercial brasileira poderiam revelar as particularidades do acordo cuja aprovação levou duas décadas para se efetivar e ainda depende da ratificação interna dos países envolvidos. Finalmente, uma vez que o Acordo entre o Mercosul e União Europeia seja internalizado, é possível agregar aos achados, o papel do legislativo nesse processo, como uma nova condicionante doméstica inerente às negociações comerciais.

REFERÊNCIAS

ALBAREDA, A.; BRAUN, C. Organizing Transmission Belts: The Effect of Organizational Design on Interest Group Access to EU Policy-making. **Journal of Common Market Studies**, v. 57, n. 3, p. 468–485, 2019.

ANDREW, B.; CHECKEL, J. T. Process tracing: from Philosophical roots to best practices. In: Andrew Bennett; Jeffrey T. Checkel (Orgs.); **Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge University Press, 2015. p.3–37.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEAULIEU-GUAY, L. R.; TREMBLAY-FAULKNER, M.; MONTPETIT, É. Does business influence government regulations? New evidence from Canadian impact assessments. **Regulation and Governance**, p. 26–28, 2020.

BEZERRA, V. A. **Participação de Grupos Empresariais em Negociações Comerciais**: o caso das negociações entre Mercosul e União Europeia. 109 f. Dissertação (Instituto de Ciências Sociais) Centro de Pesquisa e Pós Graduação Sobre Américas , Universidade de Brasília, 2008.

BINDERKRANTZ, A. S.; CHRISTIANSEN, P. M.; PEDERSEN, H. H. A privileged position? the influence of business interests in government consultations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 4, p. 879–896, 2014.

BITTENCOURT, M. A. **Relações governamentais e o monitoramento político: o alinhamento de interesses entre o setor industrial e a classe política paranaense**. 56 f. Monografia. Ciência Política. Uninter - Centro Universitário, 2018.

BOARIN, P. V. **O lobby dos grupos de interesse e a política comercial internacional no Brasil**: estratégias de influência diferentes para uma política diferente? In: Seminário Internacional de Ciência Política: estado e democracia em mudança no século XXI, 1, Porto Alegre, 2015.

BONOMO, D. Z. **A mobilização empresarial para a tríplice negociação comercial: ALCA, MERCOSUL- União Europeia e OMC (1994-2004)**. 113 f. Dissertação (Relações Internacionais) Programa San Tiago Dantas. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

BONOMO, D. Z. Mais acordos comerciais para a indústria. **Portal da Indústria**, 13. set. 2016. Brasília. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/artigos/diego-bonomo/mais-acordos-comerciais-para-a-industria/#preview>>.

BORBA, J. Participação Política: Uma revisão dos modelos de classificação. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, p. 263–288, 2012.

BRASIL. Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019. **Diário Oficial da União**,

Brasília, DF: Ed. 194. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.044-de-4-de-outubro-de-2019-220285177>>. .

BUSCH, A. A morte silenciosa do acordo UE-Mercosul. **DW Brasil**, 26. ago. 2020. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/3hUpL>>.

CASARÕES, G. S. P. E. A política externa interina e os riscos a integração. **Conjuntura Austral**, v. 7, p. 81–93, 2016.

CASNATI, G. O acordo União Europeia – Mercosul: uma tragédia que ainda por ser evitada. **REBRIP**, 4. jul. 2019. Disponível em: <<http://www.rebrip.org.br/noticias/nota-rebrip-o-acordo-uniao-europeia-mercopol-uma-tragedia-que-ainda-pode-ser-evi-4c28/>>.

CHEN, M.; HUANG, D. The institutional origin of private entrepreneurs' policy influence in China: an analysis of the All-China Federation of Industry and Commerce. **Journal of Chinese Governance**, v. 4, n. 3, p. 267–291, 2019.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. UNU- Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13, 2013.

CNA, A. DE C. **CNA discute acordo entre Mercosul e União Europeia no Senado**. 30. out. 2019. Disponível em: <<https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-discute-acordo-entre-mercopol-e-uniao-europeia-no-senado>>.

CNI, C. N. DA I. **Negociações entre o Mercosul e a União Europeia - documento de posição da indústria**. Brasília, 2017.

CNI, C. N. DA I. **Acordo Mercosul União Europeia**: análise do capítulo sobre propriedade intelectual, Brasília, DF, 2019

COSTA, P. A elite empresarial e as instituições democráticas: cultura política, confiança e padrões de ação política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 452–469, 2012.

CUHADAR, C. E. Enlarging the Negotiation Table with Business Sector Actors: Who, How and with What Effect? **International Negotiation**, v. 24, n. 1, p. 91–116, 2019.

CUNHA, J. Indústria brasileira tenta neutralizar França em acordo Mercosul-União Europeia. **Folha de São Paulo**, 1. jun. 2019. São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2019/06/industria-pressiona-pares-europeus-por-acordo-mercopol-uniao-europeia.shtml?origin=folha>>.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento: Balanço e Perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 18, n. 52, p. 23–26, 2003.

DÜR, A. Measuring interest group influence in the EU: A note on methodology. **European Union Politics**, v. 9, n. 4, p. 559–576, 2008.

DÜR, A.; BERNHAGEN, P.; MARSHALL, D. Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 8, p. 951–983, 2015.

EVANS, P. **Embedded Autonomy**: States and Industrial Transformation. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

DE FARIA, C. A. P.; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa Brasileira: O Caso do Fórum IBAS. **Dados**, v. 55, n. 1, p. 173–220, 2012.

FIGUEIRA, A. **Introdução à análise de política externa**. Editora Saraiva, 2011.

GRIEBELER, J. B.; BRAGA, S. Ação empresarial em escala regional: um estudo da permeabilidade do Legislativo do Paraná à ação da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep) na 16ª legislatura (2007-2011). **Revista Sociedade e Estado** -, v. 29, n. 3, p. 895–919, 2014.

GROSS, V. Keeping the status quo: Business success in the EU collective redress initiative. **Interest Groups and Advocacy**, v. 6, n. 2, p. 161–178, 2017.

GUARNIERI, F. **A força dos “partidos fracos” - um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral**. 183 f. Tese (Departamento de Ciência Política) Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humadas. Universidade de São Paulo, 2009.

HARTMANN, J. A. Ação coletiva na Federação das Indústrias do Estado do Paraná (2003-2011). **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, p. 42–58, 2014.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro. p. 5–23, 1995.

HOJNACKI, M.; KIMBALL, D. C.; BAUMGARTNER, F. R.; BERRY, J. M.; LEECH, B. L. Studying organizational advocacy and influence: Reexamining interest group research. **Annual Review of Political Science**, v. 15, p. 379–399, 2012.

IRIMIEȘ, L. M. Lobbying and Social Participation – Key Features for an Effective Public Administration in Romania. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, , n. 12/21, p. 57–73, 2017.

ITAMARATY. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília, DF: Coordenação de Documentação Diplomática (CDO) do Departamento de Comunicações e Documentação (DCD), 2000.

ITAMARATY. Briefing concedido pelo Ministro Celso Lafer e o Comissário para o Comércio Exterior da União Europeia, Pascal Lamy. , 28. fev. 2002. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-entrevistas/10566-briefing-concedido-pelo-ministro-celso-lafer-e-o-comissario-para-o-comercio-exterior-da-uniao-europeia->

pascal-lamy-28-de-feverei>.

ITAMARATY. Texto do Acordo Mercosul – União Europeia, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/texto-do-acordo-mercosul-2013-uniao-europeia>

JANK, M. S.; SILBER, S. D. (ORGS.). **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Editora Singular, 2007.

JUNK, W. M. Co-operation as currency: how active coalitions affect lobbying success. **Journal of European Public Policy**, v. 27, n. 6, p. 873–892, 2020.

KLÜVER, H. Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics. **West European Politics**, v. 35, n. 3, p. 491–510, 2012.

MAGGIONI, E.; NELSON, H.; MAZMANIAN, D. A. Industry Influence in Stakeholder-Driven State Climate Change Planning Efforts. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 2, p. 234–255, 2012.

MANCUSO, W. P. O lobby da indústria no congresso nacional: Empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505–547, 2004.

MANCUSO, W. P. O empresariado como ator político no Brasil: Balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 131–146, 2007.

MANCUSO, W. P.; DE OLIVEIRA, A. J. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, v. 69, n. 1986, p. 147–172, 2006.

MCKAY, A. M.; WEBB, B. Presidential Position-Taking, Presidential Success, and Interest Group Activity. **Congress and the Presidency**, v. 46, n. 1, p. 89–108, 2019.

MECKLING, J. Oppose, support, or hedge? Distributional effects, regulatory, pressure, and business strategy in environmental politics. **Global Environmental Politics**, v. 13, n. August, p. 19–33, 2015.

MERCHER, L. Teoria Queer e Relações Internacionais: análise da permeabilidade acadêmica de gênero no Brasil | Queer Theory and International Relations: analysis of gender academic permeability in Brazil. **Mural Internacional**, v. 8, n. 2, p. 150–164, 2017.

MESQUITA, L. R. A Formação do Sistema Brasileiro de Política Exterior / The Formation of the Brazilian System of Foreign Policy. **Mural Internacional**, v. 5, n. 1, p. 71–81, 2014.

MEZA, R. B.-. A política exterior do Brasil 1990 - 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 36–71, 2002.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11–41, 2013. Rio de Janeiro.

MILNER, H. V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MOLINA, F. R. Argentina abandona negociações futuras do Mercosul e paralisa o bloco. **El País**, 25. abr. 2020. Buenos Aires. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-04-26/argentina-abandona-as-mesas-de-negociacao-e-congela-parcialmente-o-mercosul.html>>.

Themoteo, J. R. **O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

NICACIO, A. Acordo entre Mercosul e a União Europeia é o mais importante da história do país, diz CNI. **Agência CNI de Notícias**, Brasília, 28. jun. 2019. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/acordo-entre-mercosul-e-uniao-europeia-e-o-mais-importante-da-historia-do-pais-diz-cni/>>.

OLIVEIRA, A. C. DE J. DIAP: o lobbying do trabalhador no Congresso Nacional. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, v. 10, n. 2, p. 219, 2005.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

ORTELLADO, B. L. DE A. C. **Os interesses empresariais nas negociações para o tratado de livre comércio entre Mercosul e União Europeia (2007-2017)**. 70 f, Dissertação (Programa de Pós Graduação em Ciência Política). Universidade Federal do Paraná - UFPR, 2018.

OTTA, L. A. UE está em falta conosco, diz Serra. **O Estado de S. Paulo**, 29. maio 2016. São Paulo. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ue-esta-em-falta-conosco--diz-serra,10000054012>>.

PAFFENHOLZ, T. Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion-Exclusion Dichotomy. **Negotiation Journal**, v. 30, n. 1, p. 69–91, 2014.

PEREIRA, L. B. V. O Plano Nacional de Exportações 2015-2018 : um estudo de mercados. **Revista Cojuntura Econômica**, v. 69, n. 7, p. 62 - 65, 2015.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179–195, 2001.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE ÁVILA. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

PRITONI, A. How to measure interest group influence: Italy's professional orders and liberalization policy. **Rivista Italiana di Scienza Politica**, v. 45, n. 2, p. 183–202, 2015.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147–174, 2010. Curitiba.

RAMOS, G. C. DA C. **Comércio Internacional, política comercial brasileira e a atuação da câmara de comércio exterior (CAMEX) na condução das políticas para o setor**. 312 f. Dissertação (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

ROSSI, C. Europa e Mercosul querem união até 2020. **Folha de São Paulo**, 25. nov. São Paulo, 1994. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/25/brasil/17.html>>.

SANTOS, M. O parlamento sob influência: *lobby* e o comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados do Brasil, In: Encontro ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política (8). Gramado, 2012.

SANTOS, M. L. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, p. 52–70, 2014.

SAURUGGER, S. Collective Action in the European Union : From Interest Group Influence to Participation in Democracy. **Comparative Politics**, v. 39, n. 4, p. 481–500, New York, 2007.

TRUMAN, D. B. **The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion**. New York: Alfred A. Knopf, p.11–44, 1951. Disponível em:
<https://www.dropbox.com/sh/hwmyz901o7r11gh/AACptz0wY-Xu7mksyT7bPjpVa/Unidadel?dl=0&preview=Truman0001.pdf&subfolder_nav_tracking=1>.

VARONE, F.; EICHENBERGER, S.; GAVA, R.; JOURDAIN, C.; MACH, A. Business Groups and Advocacy Success: Insights from a Multi-venue Approach. **Acta Politica**, 2020. Palgrave Macmillan UK. Disponível em:
<<https://doi.org/10.1057/s41269-020-00162-8>>.

VEIGA, P. DA M. Políticas comerciais no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: M. S. Jank; S. D. Silber (Orgs.); **Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Editora Singular, p.11–70, 2007.

VEIGA, P. DA M.; IGLESIAS, R. M. A institucionalidades da política comercial. In: BNDES (Org.); **Desafios das exportações**. Rio de Janeiro, p.51–96, 2002.

VEIGA, P. DA M.; RIOS, S. P. Política econômica externa do governo Dilma: dilemas e desafios In: Entre o comércio e o desenvolvimento sustentável. International Centre for Trade and Sustainable Development. **Pontes**, v. 7, n. 1, p. 1–3, 2011.

VENTURA, D. DE F. L. **As assimetrias entre Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri, São Paulo: Editora Manole, 2003.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva : A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, p. 273–335, 2007.

WHITTEMORE, R.; KNAFL, K. The integrative review: Updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, v. 52, n. 5, p. 546–553, 2005.

YACKEE, S. W. Sweet-talking the fourth branch: The influence of interest group comments on federal agency rulemaking. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 103–124, 2006.

ZHANG, H. Q.; YAN, Q. The effects of power, Ideology, Interest Groups, and the government on tourism policy making—A Conceptual Model. **Journal of China Tourism Research**, v. 5, n. 2, p. 158–173, 2009.

APÊNDICE 1 – ENTREVISTA COM OS MEMBROS DA CEB

Pesquisa – membros da Coalizão Empresarial Brasileira

1. Nome
2. Cargo
3. Empresa/ Instituição
4. Você acredita que o modelo institucional da política comercial brasileira atende satisfatoriamente a incorporação da sociedade civil e especialmente o setor empresarial? Justifique.
5. Na sua visão, classifique de 1 a 10, quão efetivos são mecanismos de participação estabelecidos pelos Ministérios envolvidos nas negociações ao longo dos últimos anos?

a. Ministério das Relações Exteriores – MRE

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ineficaz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Efetivo

b. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ineficaz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Efetivo

c. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ineficaz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Efetivo

d. Ministério da Economia – ME

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ineficaz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Efetivo

6. De 1 a 10, em que medida sua instituição/ empresa se sente representada pela Coalizão Empresarial Brasileira?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Sem representação	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Muito representada

7. De 1 a 10, quão efetiva sua instituição/ empresa considera a atuação da Coalizão Empresarial Brasileira?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ineficaz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Efetiva

8. De 1 a 10, em que medida sua instituição/ empresa participou do processo das negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Não participou	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Participou ativamente

9. De 1 a 10, qual sua avaliação sobre o resultado da parte comercial do Acordo entre Mercosul e União Europeia?

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Negativa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Positiva

10. Espaço livre para comentários

APÊNDICE 2 – ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA CEB

Pesquisa – Coalizão Empresarial Brasileira

1. Nome
2. Cargo
3. Você acredita que o modelo institucional da política comercial brasileira atende satisfatoriamente a incorporação da sociedade civil e especialmente o setor empresarial? Justifique. *
4. Dada a multiplicidade temática que envolve as negociações comerciais, na sua visão, quais são as vantagens e/ou desvantagens oriundas da descentralização do MRE especialmente no que diz respeito a coordenação interministerial? *
5. Avalie de 1 a 10 os mecanismos de participação estabelecidos pelo MRE na condução das negociações comerciais apresentados a seguir: *

- a. Canal de diálogo (modo pelo qual o setor público se comunica com a sociedade civil).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ineficaz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Efetivo

- b. Consultas públicas (consultas realizadas pelos órgãos competentes à sociedade civil organizada).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ineficaz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Efetivo

- c. Audiência (modelo de reuniões entre negociadores e sociedade civil organizada).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Ineficaz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Efetivo

- d. Modalidade de representantes (amplitude da participação aos diferentes atores da sociedade civil, podendo ser inclusiva, quando aberta às empresas, ONGs, sindicatos, entidades representativas, etc., ou exclusiva quando restrita a um ou poucos grupos).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Exclusiva	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Inclusiva

- e. Formalidade da representação (nível de institucionalização dos mecanismos de participação e coordenação pelo setor público)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Informal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Formal

- f. Contribuição (tipo de contribuição atribuída à sociedade civil pelo setor público, podendo ser restrita a trocas de informações até níveis de alta contribuição como participação em conselhos)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Restrita	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Extensiva

- g. Acesso à informação (nível de acesso à informação concedida pelo setor público à sociedade civil durante as negociações)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Sem acesso	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Acesso amplo

- h. Constância (periodicidade que ocorre o envolvimento entre o setor público e a sociedade civil organizada nas negociações)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Eventual	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Constante

6. Na sua opinião, em que medida a CEB contribui para garantir legitimidade às negociações perante a sociedade doméstica e internacional?
7. Você considera que a CEB contribui para o poder de barganha dos negociadores brasileiros durante as negociações comerciais?
8. E com relação à contribuição técnica? Em que medida a CEB é utilizada pelo MRE e demais Ministérios como fonte de informações para o processo negociador, que de outro modo não seria possível obter?
9. Sabe-se que a CEB apoiou a conclusão da parte comercial do Acordo Mercosul-UE, mas, na sua visão, quais são os principais benefícios e desafios que a instituição vislumbra daqui em diante para a implementação do Acordo? E qual o papel da CEB nesse processo?